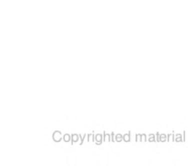


Universität Potsdam

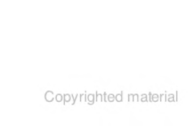
Christiane Büchner/Andreas Musil (Hrsg.)

Die Stadtverordnetenversammlung von Potsdam im Wandel der Zeit

KWI Schriften | 5



Christiane Büchner/Andreas Musil (Hrsg.)
Die Stadtverordnetenversammlung von Potsdam im Wandel der Zeit



KWI Schriften | 5

Christiane Büchner/Andreas Musil (Hrsg.)

Die Stadtverordnetenversammlung von Potsdam im Wandel der Zeit

Universitätsverlag Potsdam

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2010
http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Tel.: +49 (0)331 977 4623 / Fax: -3474
E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die Schriftenreihe KWI Schriften wird herausgegeben vom Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam.

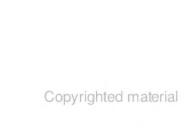
Satz: Elisabeth Döring, wissen.satz
Druck: docupoint GmbH Magdeburg

ISSN (print) 1867-951X
ISSN (online) 1867-9528

ISBN 978-3-86956-118-9

Zugleich online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam:
URL http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2011/5013/
URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-50133
[http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-50133]

Inhaltsverzeichnis



Grußwort

Potsdam hat das Jahr 2009 zum „Jahr der Bürgerinnen und Bürger" erklärt. Im Zentrum dieses Jahres standen drei wichtige Jubiläen für die Stadt: 100 Jahre Potsdam-Museum, 20 Jahre friedliche Revolution und Mauerfall und eben auch 200 Jahre Stadtverordnetenversammlung. Verbunden sind diese drei Ereignisse durch das im Kern bürgerschaftliche Engagement von Menschen, wobei das Jahr 1989 besonders hervorzuheben ist.

Vom Beginn des Jahres 2009 an haben wir diese drei Termine immer wieder in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit gerückt. Bezogen auf 200 Jahre Stadtverordnetenversammlung heißt das: Es gab zum Beispiel eine Festsitzung der Stadtverordneten, ihr erster Sitzungssaal in der Lindenstraße 54 wurde wieder hergerichtet und es gab ein großes Hoffest im Stadthaus. 7000 Potsdamerinnen und Potsdamer feierten die Stadtverordnetenversammlung nicht nur, sondern nutzten auch die Gelegenheit zu Gesprächen und Erfahrungsaustauschen. In die Reihe dieser Veranstaltungen gehört auch die Fachtagung des Kommunalwissenschaftlichen Institutes der Universität Potsdam. Und natürlich, und das wollen wir nicht vergessen, ist die Stadtverordnetenversammlung auch ihrer normalen demokratischen Tätigkeit nachgegangen, sie hat vorgeschlagen, diskutiert, verworfen oder beschlossen.

Man kann die preußische Städteordnung natürlich auch als eine Sammlung kurioser, zeitbezogener und längst veralteter Ansichten betrachten. Zum Beispiel sind, wie es dort heißt, „Bürger weiblichen Geschlechts" vom Wahlrecht ausgeschlossen, gab es einen Bürgereid und neben Vollbürgern auch Schutzverwandte und eine Armendirektion. Auch die Sprache ist uns wohl inzwischen ein wenig fremd. Immerhin, den Bürgereid hätte ich als Oberbürgermeister gern wieder.

Dennoch glaube ich, dass mit dieser Städteordnung und mit der Wahl der ersten Stadtverordnetenversammlung im März 1809 auch für Potsdam zwei wichtige Traditionen begründet wurden: die Traditionslinie der Demokratie und die des bürgerschaftlichen Engagements.

Der 20. März 1809 stand nach meiner Überzeugung am Beginn einer Traditionslinie des Kampfes um Demokratie und des Sieges der Demokratie in Potsdam. Denken wir an die Revolution von 1848 und an Max Dortu, dessen 160. Todestag wir in diesem Jahr begangen haben. Denken wir an die Novemberrevolution von 1918. Es jährten sich in diesem Jahr der 60. Gründungstag der Bundesrepublik und der DDR. Wir

KWI Schriften 5 – Die Stadtverordnetenversammlung von Potsdam im Wandel der Zeit
S. 7 – 8

erinnern uns der gewaltigen Umbrüche im Herbst 1989, der seit langer Zeit ersten freien Wahlen zur Stadtverordnetenversammlung 1990.

Auch eine zweite Traditionslinie, die noch heute in Potsdam gelebt wird, lässt sich aus der Geschichte und aus den Anfängen von 1809 herleiten. Mit der Preußischen Städteordnung erhielten die Bürger einer Stadt nicht nur das Recht der Selbstverwaltung. Festgeschrieben wurden auch zahlreiche Pflichten. Pflichten, die sich auf das bürgerliche, auf das bürgerschaftliche Engagement zugunsten des Gemeinwesens bezogen. Als Beispiel seien nur die Stadtverordneten selbst genannt, die auch damals kein Geld für ihre Tätigkeit bekamen. Ich zitieren den § 115: „Jeder Stadtverordnete wird dagegen durch das Vertrauen, welches die Bürgerschaft, vermöge der auf ihn gefallenen Wahl im bezeigt, in einem hohen Grade geehrt und hat daher unter seinen Mitbürgern auf eine vorzügliche öffentliche Achtung Anspruch."

Bürgerschaftliches Engagement hat in den letzten 200 Jahren in Potsdam bedeutende Kräfte freigesetzt. Ein Beispiel dafür ist die Gründung des Potsdam-Museums, dessen 100. Geburtstag, wie schon erwähnt, wir in diesem Jahr ebenfalls begehen. Oder betrachten wir ganz aktuell die Diskussionen um die Wiedergewinnung der Potsdamer Mitte, in denen bürgerschaftliches Engagement eine herausragende Rolle spielt.

Es soll dieser Fachtagung und ihren Protagonisten vorbehalten sein, Erkenntnisse aus 200 Jahren Stadtverordnetenversammlung in Potsdam zusammenzutragen, zu bewerten und – wenn möglich – für Gegenwart und Zukunft nutzbar zu machen.

Jann Jakobs, Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Potsdam

Die Stadtverordneten-versammlung von Potsdam im Wandel der Zeit

Eine Einführung aus rechtswissenschaftlicher Sicht

Prof. Dr. Andreas Musil

I Einleitung

Das 200-jährige Jubiläum der Stadtverordnetenversammlung Potsdam gibt in vielfacher Hinsicht Anlass zu vertieftem Nachdenken über die historischen, politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für die Arbeit dieser Institution. Der vorliegende Band will dieses Nachdenken befördern, indem er zum einen die Ergebnisse einer am 16. Oktober 2009 an der Universität Potsdam zum Thema „Die Stadtverordnetenversammlung von Potsdam im Wandel der Zeit" dokumentiert und diese zum anderen durch kundige Stellungnahmen aus dem wissenschaftlichen und politischen Umfeld abrundet und ergänzt. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass es im Verlaufe der Veranstaltung zu einem ertragreichen Austausch zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft und den maßgeblichen Funktionsträgern der kommunalpolitischen Organe Potsdams kam. Auch dies will der Band im Rahmen seiner Möglichkeiten dokumentieren.

Im Folgenden werde ich zunächst die in diesem Band enthaltenen Beiträge kurz zusammenfassen, um schon einmal einen ersten Überblick über den Facettenreichtum des Themas zu bieten (II.). Sodann werden die rechtlichen, insbesondere verfassungsrechtlichen Rahmenvorgaben für die Tätigkeit der Stadtverordnetenversammlung heute beleuchtet (III.), bevor ein Blick auf die Rechtswirklichkeit im Potsdam des 21. Jahrhunderts den Beitrag abschließt (IV.).

KWI Schriften 5 – Die Stadtverordnetenversammlung von Potsdam im Wandel der Zeit
S. 9 – 18

II Die Beiträge dieses Bandes

Die Tagung begann mit einleitenden Worten des Oberbürgermeisters Jann Jakobs, die in diesem Band dokumentiert sind. Danach führte Andreas Musil in die Thematik, auch aus juristischer Sicht, ein.

Das erste Hauptreferat hielt Pascale Cancik, Inhaberin der Professur für Öffentliches Recht und Rechtsgeschichte an der Universität Osnabrück. Sie fragte aus einem übergeordneten Blickwinkel, welche Partizipationskonzepte zu Beginn des 19. Jahrhunderts wirksam waren. Sie verdeutlichte anhand umfangreicher Materialien aus der Anfangszeit der gemeindlichen Selbstverwaltung, dass die politischen Prämissen für die Schaffung kommunaler Vertretungsgremien zur damaligen Zeit gänzlich andere waren als in der Gegenwart. Vor diesem Hintergrund bezweifelte sie auch, ob man den Begriff der Partizipation in seiner heutigen Bedeutung überhaupt auf die damalige Entwicklung anwenden dürfe.

Jochen Franzke von der Universität Potsdam ging im zweiten Hauptreferat des Tages auf Modelle städtischer Herrschaft im 19. Und 20. Jahrhundert ein. Er schlug einen Bogen von der „Freien Bürgergemeinde" über die Honoratiorenherrschaft zur Herrschaft der Kommunalbürokratie und zur Parteienherrschaft, bevor er auf die Umsetzung des Führerprinzips in der Gemeindeverwaltung Potsdams während des Dritten Reichs einging. Sein Referat verdeutlichte, dass der heute erreichte Grad an Selbstverwaltung durchaus nicht selbstverständlich und ständig von neuem zu erkämpfen ist.

Jochen Bley, Hochschuldozent an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam, rundete das historische Bild durch eine instruktive Schilderung der Arbeit der Potsdamer Stadtverordnetenversammlung zu DDR-Zeiten ab. Es wurde deutlich, dass sich die Stadtverordnetenversammlung trotz widriger Umstände in dieser Zeit einen Bereich eigenverantwortlicher Entscheidung bewahren konnte.

Kristina Hübner, Historikerin an der Universität Potsdam, steuerte einige interessante Aspekte zur Bedeutung der Stadtverordnetenversammlung und der Oberbürgermeister in der Geschichte der Stadt Potsdam bei. Ihr Beitrag trug den Titel „Stadtentwicklung und Verwaltungspolitik: Potsdams Oberbürgermeister als Gestalter einer kommunalen Leistungsverwaltung zwischen 1850 und 1918/24".

Der Band wird ergänzt und vervollständigt durch den Aufsatz von Silke Kamp zum Thema „Zwischen Thron und Ballotage. Die erste Wahl der Stadtverordnetenversammlung in Potsdam".

III Der verfassungsrechtliche Rahmen für die heutige Arbeit der Stadtverordnetenversammlung

III.1 Art. 28 Abs. 2 GG und die Gewährleistungen der Landesverfassung

Die Arbeit der Stadtverordnetenversammlung wird maßgeblich determiniert durch die die Gemeinde als Ganzes betreffenden Verfassungsnormen. Zu nennen ist hier zum einen die Grundnorm des Art. 28 Abs. 2 GG, zum anderen sind die Gewährleistungen der Art. 97 ff. BbgVerf von Bedeutung. Art. 28 Abs. 2 GG enthält eine rahmenartige Mindestgarantie, die den Ländern Vorgaben für die Ausgestaltung ihres Landesrechts dahingehend macht, dass sie nicht hinter dem in Art. 28 Abs. 2 GG formulierten Mindeststandard zurückbleiben dürfen.[1] Die Norm gilt dabei unmittelbar für die Länder und ihre Institutionen und ist neben dem entsprechenden Landesverfassungsrecht anwendbar. Die meisten Landesverfassungen, so auch die brandenburgische Landesverfassung in Art. 97 bis 100, gehen über diese Mindestgarantie hinaus, orientieren sich aber inhaltlich stark an ihr und der zu ihr ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Vor diesem Hintergrund erscheint es gerechtfertigt, im Rahmen dieser überblicksartigen Einführung maßgeblich auf die allgemeinere Norm des Art. 28 Abs. 2 GG einzugehen und die Bestimmungen der Landesverfassung nicht näher zu beleuchten.[2]

III.2 Der Gewährleistungsinhalt des Art. 28 Abs. 2 GG

Die kommunale Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG ist eine institutionelle Garantie, sie steht in ihrem Gewährleistungsgehalt gleichsam zwischen einer rein objektivrechtlichen Verbürgung und einer grundrechtlichen Berechtigung.[3] Die Selbstverwaltungsgarantie lässt sich in drei Elemente gliedern:[4]

1 Näher *Dreier* in ders., GG, Art. 28, Rz. 92 ff.

2 Zu den Bestimmungen der Landesverfassung im Einzelnen siehe *Lieber u.a. (Hrsg.)* Verfassung des Landes Brandenburg, Kommentar, Loseblatt.

3 Näher hierzu *Nierhaus* in Sachs, GG, 4. Aufl., Art. 28, Rz. 39 ff.

4 Nach *Stern*, Staatsrecht I, S. 409, ihm folgend ein Großteil der Literatur, siehe nur *Löwer* in vM/K, GG, Art. 28, Rz. 41; *Nierhaus* in Sachs, GG, Art. 28, Rz. 41 ff.

- Die institutionelle Rechtssubjektsgarantie der Gemeinden und Gemeindeverbände;
- Die objektive Rechtsinstitutionsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung;
- Die subjektive Rechtsstellungsgarantie bei Angriffen auf Rechtssubjekts- und Rechtsinstitutionsgarantie.

III.2.1 Die institutionelle Rechtssubjektsgarantie

Die institutionelle Rechtssubjektsgarantie vermittelt den Gemeinden einen Anspruch darauf, als dezentrale Verwaltungsebene existent zu sein. Dies bedeutet allerdings nicht, dass jede einzelne Gemeinde ein subjektives Existenzrecht hätte. Vielmehr ist die Institution „Gemeinde" als solche durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützt.[5] Die Norm steht also Gemeindegebietsreformen nicht entgegen. Allerdings stehen Grenzänderungen oder die Auflösung einer Gemeinde unter dem Vorbehalt des öffentlichen Wohls.[6] Zudem besteht ein institutioneller Gesetzesvorbehalt.[7]

III.2.2 Die objektive Rechtsinstitutionsgarantie

Die objektive Rechtsinstitutionsgarantie lässt sich in zwei Elemente aufgliedern. Zum einen beinhaltet sie das Recht, örtliche Angelegenheiten wahrnehmen und regeln zu dürfen, und zum anderen die Garantie der Eigenverantwortlichkeit. Dabei ist zwischen dem sogenannten Kernbereich der Gewährleistung und dem Randbereich zu unterscheiden. Während gesetzgeberische Eingriffe in den Kernbereich generell nicht zulässig sind, dürfen im Randbereich derartige Eingriffe vorgenommen werden.[8]

III.2.3 „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft"

Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne von Art. 28 Abs. 2 GG sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug

5 *Nierhaus* in Sachs, GG, Art. 28, Rz. 41.

6 BVerfGE 86, 90; vgl. im Einzelnen *Stern*, Staatsrecht I, S. 411.

7 *Löwer* in vM/K, GG, Art. 28, Rz. 42.

8 *Stern*, Staatsrecht I, S. 416.

haben.[9] Welche Aufgabenbereiche im Einzelnen von dieser Definition erfasst sind, kann nicht abstrakt beantwortet werden, sondern ist im Einzelfall zu entscheiden. Es besteht allerdings Einigkeit dahingehend, dass den Gemeinden aufgrund von Art. 28 Abs. 2 GG ein Kernbereich von Aufgaben zur eigenverantwortlichen Entscheidung verbleiben muss. Dadurch aber, dass sich dieser Kernbestand nicht konkret und aufgabenbezogen benennen lässt, besteht die Gefahr der Aushöhlung des Kernbestandes durch die gesetzgeberische Aufgabenzuweisung an andere Verwaltungsträger. Die in der Vergangenheit bereits zu verzeichnenden Aufgabenwanderungsprozesse haben zur Statuierung des sogenannten „Aushöhlungsverbots" durch die Rechtsprechung geführt.[10] Dieses kann jedoch immer nur nachträglich wirken, nämlich erst dann, wenn die Aufgaben bereits in erheblichem Umfang minimiert wurden.

Umgekehrt kann eine Beschneidung gemeindlicher Selbstverwaltung auch daraus folgen, dass den Gemeinden zu viele staatliche Aufgaben übertragen werden und somit die freien personellen und sächlichen Kapazitäten zur Erledigung der genuin gemeindlichen Aufgaben schwinden. Auch vor einer zu weitreichenden Aufgabenüberwälzung schützt Art. 28 Abs. 2 GG.

Art. 28 Abs. 2 GG sichert mit dem Verweis auf „alle" Angelegenheiten zudem die Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises, auch als Allzuständigkeit bezeichnet.[11] Die Allzuständigkeit beinhaltet die Befugnis, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft aufzugreifen, die nicht schon einem anderen Aufgabenträger zugewiesen sind.[12] Die Gemeinden bedürfen also im Rahmen des örtlichen Bereiches keines speziellen Kompetenztitels, insbesondere keiner gesetzlichen Zuständigkeitsregelung, um sich mit einer Aufgabe zu befassen und diese zu erledigen. Dadurch wird den Gemeinden ermöglicht, auch vollkommen neuartige, bisher ungeregelte Materien aufzugreifen.

9 BVerfGE 79, 127, 151, Rastede.

10 Vgl. BVerfGE 79, 127, 148.

11 Siehe nur *Nierhaus* in Sachs, GG, Art. 28, Rz. 48.

12 BVerfGE 79, 127, 146 f.

III.2.4 Eigenverantwortlichkeit

Die Garantie der Eigenverantwortlichkeit bedeutet Gestaltungs-, Ermessens- und Weisungsfreiheit.[13] Den Gemeinden dürfen in denjenigen Bereichen, die ihnen zur eigenverantwortlichen Erledigung zugewiesen sind, von der Aufsichtsbehörde keine über die bloße Rechtskontrolle hinausgehenden Vorgaben gemacht werden. Die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden manifestiert sich in einer Reihe von Einzelgewährleistungen:[14]

- Die Gebietshoheit als Befugnis, im Gemeindegebiet Hoheitsgewalt auszuüben;
- Die Personalhoheit, die neben der Dienstherreneigenschaft die Befugnis umfasst, das Personal auszuwählen, anzustellen, zu befördern und zu entlassen;
- Die Organisationshoheit, die sich auf die innere Ausgestaltung der Gemeindeverwaltung erstreckt;
- Die Planungshoheit als Befugnis zu eigenverantwortlicher Ordnung und Gestaltung des Gemeindegebietes;
- Die Rechtssetzungshoheit, insbesondere die Satzungsautonomie;
- Die Finanzhoheit als Befugnis zu einer eigenverantwortlichen Einnahme- und Ausgabenwirtschaft.

III.2.5 Die subjektive Rechtsstellungsgarantie

Die subjektive Rechtsstellungsgarantie sichert den Rechtsschutz gegen die Verletzung der zuvor dargestellten Garantien. Zuvörderst ist hier die kommunale Verfassungsbeschwerde gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG, § 91 BVerfGG und Art. 100 BbgVerf zu nennen. Hinzu treten die Möglichkeiten der Gemeinde, verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz zu erlangen, wenn die Aufsichtsbehörden ihre Rechte verletzen.[15]

---

13 Ausführlich *Dreier* in ders., GG, Art. 28, Rz. 114.

14 Einteilung in Anlehnung an *Stern*, Staatsrecht I, S. 413 ff., mit Ausnahme des Finanzwesens, siehe hierzu *Erichsen*, Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 1997, S. 50.

15 *Nierhaus* in Sachs, GG, Art. 28, Rz. 45.

IV Die Gewährleistung demokratischer Legitimation durch die Stadtverordnetenversammlung

Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG bestimmt, dass das Volk auch auf Gemeindeebene eine nach demokratischen Grundsätzen gewählte Vertretung haben muss. Diese Funktion erfüllt in Städten wie Potsdam vor allem die Stadtverordnetenversammlung (vgl. § 27 Abs. 1 Satz 2 BbgKommVerf). Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG sagt zwar, dass es auf Gemeindeebene eine Vertretung geben muss, nicht aber, welche Befugnisse sie haben muss. Man kann aber aus den Vorgaben in Art. 28 Abs. 2 GG einige Konkretisierungen herauslesen.

Zunächst darf die Gemeindevertretung nicht gegenüber den Vollzugsorganen der Gemeinde gänzlich entmachtet werden.[16] Die echte Magistratsverfassung[17] wäre mit dem Grundgesetz unvereinbar. In der Praxis sind aber auch keine Pläne ersichtlich, diese Form der Kommunalverfassung wieder zu reaktivieren. Konkret übt die Stadtverordnetenversammlung vor allem die Satzungsgewalt und die Finanzhoheit der Gemeinde aus und bestimmt die allgemeinen Leitlinien der Politik.

Neuralgisch ist die Abgrenzung der Aufgabenzuordnung vor allem gegenüber der staatlichen und überstaatlichen Ebene. Zum Beispiel darf die Stadtverordnetenversammlung nicht über die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft hinausgehen. Allgemeinpolitische Fragen sind zumindest im Rahmen der Rechtssetzung den staatlichen Organen vorbehalten.

Der Staat kann der kommunalen Ebene und damit auch der Stadtverordnetenversammlung per Gesetz Entscheidungsbefugnisse entziehen. Hiergegen wirkt das Aushöhlungsverbot, das schon angesprochen wurde. Umgekehrt kann eine Entmachtung aber auch durch ein Zuviel an staatlicher Aufgabenübertragung geschehen. Hier liegt aktuell ein größeres Problem. Immer mehr Vorgaben durch Bundes- und Landesgesetze, aber auch durch europäische Normen, zwingen die Gemeindevertretung zum Handeln. Hiergegen schützt Art. 28 Abs. 2 GG nur unvollkommen, weil er erst greift, wenn eine Entmachtung bereits mit Händen zu greifen ist.

16 Ebenso *Dreier* in ders., GG, Art. 28, Rz. 74.

17 Hierzu *Musil/Kirchner*, Das Recht der Berliner Verwaltung, 2. Aufl. 2007, Rz. 256.

V Die Stellung der Stadtverordnetenversammlung in der heutigen Rechtswirklichkeit – Erosion der Macht

Blickt man auf die Rechtswirklichkeit, in der sich die Stadtverordnetenversammlung aktuell bewegt, so ist eine Erosion der Macht zu konstatieren. Diese hat zum einen zu tun mit immer detaillierteren materiellen Vorgaben für gemeindliches Handeln durch Landes- und Bundesgesetzgebung. Häufig bleibt angesichts immer neuer Vorgaben, etwa des Vergabe- oder Umweltrechts, kaum noch Spielraum für selbstverwaltetes Entscheiden.

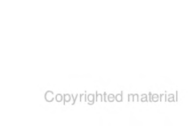
Eine Erosion der Macht der SVV ist zusätzlich durch andere Prozesse zu beobachten. Zu nennen ist hier die Europäisierung. Die EU ist für die Kommunen blind und betrachtet sie nur als ein Glied der staatlichen Verwaltung. Durch immer stärkere unionsrechtliche Vorgaben wird der Entscheidungsspielraum kommunaler Organe und damit auch der Stadtverordnetenversammlung beschnitten.

Zu Selbstentmachtungen kommt es durch Prozesse der Privatisierung. Nach der Auslagerung von Aufgaben auf einen privaten Träger hat die Gemeindevertretung nur noch einen begrenzten Einfluss auf die Geschäftspolitik des privaten Unternehmens. Auch steigt die Bedeutung der Gemeindeverwaltung, weil diese im Rahmen ihrer Aufgaben in der Regel die verbliebenen Einflussmöglichkeiten wahrnimmt. Die Stadtverordnetenversammlung kann nur noch versuchen steuernd einzugreifen, wenn Grundsatzfragen zur Entscheidung anstehen. In diesem Zusammenhang ist der in jüngerer Zeit verstärkt zu beobachtende Trend zur Rekommunalisierung zu erwähnen. Angesichts hoher finanzieller Risiken und der eingeschränkten Mitwirkungsbefugnisse der Gemeindeorgane versuchen Gemeinden, die es sich leisten können, Privatisierungsentscheidungen der Vergangenheit rückgängig zu machen. Auch Potsdam hat hier Erfahrungen in Zusammenhang mit dem lokalen Energieversorger „Energie und Wasser Potsdam“ vorzuweisen.

Schließlich ist die Finanzausstattung ein wichtiger Aspekt bei der Machtverteilung. Es ist immer darauf zu achten, dass noch genügend Mittel verbleiben, um auch im Bereich der freiwilligen Aufgaben ausreichend Entscheidungsfreiheit zu haben. In den letzten Jahren, in denen die Finanzkrise tiefe Spuren in den Gemeindehaushalten hinterlassen hat, ist deutlich geworden, wie wichtig eine beständige Finanzierungsquelle für die Kommunen ist. Die Gewerbesteuer hat sich hier trotz ihrer partiellen Konjunkturanfälligkeit immer als sicheres Mittel erwiesen. Ihre Abschaffung ist vor diesem Hintergrund

zumindest solange abzulehnen, wie kein Finanzierungsmittel geschaffen worden ist, das in vergleichbarer Weise dem Verfassungsauftrag aus Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG gerecht wird.

Der Autor *Prof. Dr. Andreas Musil* ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungs- und Steuerrecht an der juristischen Fakultät der Universität Potsdam und Vorstand des Kommunalwissenschaftlichen Institutes der Universität Potsdam.


Copyrighted material

„Einer wirksamern Theilnahme der Bürgerschaft ..."

Partizipationskonzepte zu Beginn des 19. Jahrhunderts[1]

Pascale Cancik, Osnabrück

I Einführung

„Der besonders in neuern Zeiten sichtbar gewordene Mangel an angemessenen Bestimmungen in Absicht des städtischen Gemeinwesens und der Vertretung der Stadt-Gemeine, das jetzt nach Klassen und Zünften sich teilende Interesse der Bürger und das dringend sich äußernde Bedürfnis einer wirksamern Theilnahme der Bürgerschaft an der Verwaltung des Gemeinwesens, überzeugen Uns von der Notwendigkeit, den Städten eine selbständige Verfassung zu geben, in der Bürgergemeine einen festen Vereinigungspunkt gesetzlich zu bilden, ihnen eine tätige Einwirkung auf die Verwaltung des Gemeinwesens beizulegen und durch diese Teilnahme Gemeinsinn zu erregen und zu erhalten."

Dieses viel genutzte Zitat, angedeutet im Titel dieses Beitrages, stammt aus der Vorrede zur preußischen Städteordnung vom November 1808. Der feste Vereinigungspunkt, von dem die Rede ist, dürfte die Gemeinde als Organisation insgesamt, aber wohl auch die Versammlung der Stadtverordneten als ihr Hauptorgan bezeichnen. Dieser Versammlung, an deren zweihundertjährige Geschichte in Potsdam mit dieser Tagung erinnert wird, wird die Repräsentation der Gemeinde übertragen (§ 48 der Städteordnung). Ihre Stellung ist im Titel VI genauer geregelt.

„Teilnahme der Bürgerschaft an der Verwaltung des Gemeinwesens" – das evoziert Vorstellungen bürgerschaftlicher Partizipation, wie wir sie heute mit modern-demokratischen Rechtsstaaten verbinden. Kann man aber für die Zeit des frühen 19. Jahrhunderts von „Partizipation" sprechen? Wie kann man für diese Zeit von Partizipation sprechen?

Die Ambivalenz der preußischen Städteordnung in dieser Hinsicht wird schon aus den ersten Zeilen des Gesetzestextes deutlich. Titel I regelt nicht etwa die Organisation der *Selbst*verwaltung, sondern die

1 Der Beitrag beruht auf einem Vortrag zur Tagung „200 Jahre Stadtverordnetenversammlung Potsdam" am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam.

KWI Schriften 5 – Die Stadtverordnetenversammlung von Potsdam im Wandel der Zeit
S. 19 – 38

„oberste Aufsicht des Staates über die Städte". Daß es, zumindest auch, um die Integration der Städte in den neu zu gestaltenden, durchaus bürokratisch-zentralistischen Verwaltungsaufbau der Verwaltungsreformen ging, wird an vielen Stellen der Städteordnung deutlich.

„Die mit der Städteordnung von 1808 angestrebte Selbstverwaltung richtete sich weder auf Strukturen allgemeiner politischer Partizipation, noch auf eine städtische Selbstbestimmung, wie wir sie von den Hansestädten kennen. Vielmehr handelte sich um die politische, hier vor allem verwaltungsmäßige Einbindung der Städte in den gesamtstaatlichen Korpus in Form asymmetrischer Kompetenzzuweisungen."[2]

Dennoch wird die Städteordnung in der Literatur als wichtige Station einer Geschichte von Selbstverwaltung, von Partizipation und Demokratisierung wahrgenommen.[3] Um Konzept und Bedeutung der Städteordnung besser einordnen zu können, soll im folgenden ein Panorama einiger zeitgenössischer Partizipationskonzepte skizziert werden. Der Begriff Partizipation wird dabei in einem weiteren Sinn genutzt. Zeitgenössisch ist in der Regel von „Teilnahme" oder „Beteiligung", oftmals auch von „Repräsentation" die Rede. Akzeptanz und Vertrauen herzustellen ist eines von mehreren Zielen solcher Beteiligung. In heutiger Diktion würden wir, wie etwa die Organisatoren dieser Tagung, wohl auch von „Bürgernähe" sprechen.

2 *Wehler*, Deutsche Gesellschaftsgeschichte Bd. 1, München 1987, 460.
Zum konservativen „nicht revolutionären" Kern der Städteordnung: *Mieck*, Die verschlungenen Wege der Städtereform in Preußen (1806-1856), in: *Bernd Sösemann (Hg.)*, Gemeingeist und Bürgersinn. Die preußischen Reformen, Berlin 1993, 53 ff. (54 f.): es bleiben zwei „Klassen" städtischer Einwohner bestehen [Bürger und Schutzverwandte]; Aktives Wahlrecht setzte Grundbesitz oder ein jährliches Mindesteinkommen von 150 bis 200 Reichstalern (je nach Stadtgröße) voraus. Schließlich wurde der Stadt-Land-Unterschied nicht beseitigt, vielmehr zementiert, da die Städteordnung nicht auch als Gemeindeordnung für das Land konzipiert wurde. Zur Staatsorientiertheit vgl. nur *Klaus Lange*, Die Entwicklung des kommunalen Selbstverwaltungsgedankens und seine Bedeutung in der Gegenwart, in: FS für Werner Weber, 1974, 851 ff.

3 Prominent Heffter, Die Deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert: Geschichte der Ideen und Institutionen, 2. A., Stuttgart 1969, 5 ff.

II Der Reformdiskurs in Preußen: Anspruch und Wirklichkeit

II.1 Die Verbindung von Nation und Administration als Mittel und Ziel

Im preußischen Reformdiskurs[4] spielte die Teilnahme der Bürger am Staat eine wesentliche Rolle.[5] Die „Verbindung von Nation und Administration" neu herzustellen und zu befestigen war nach dem militärischen und wirtschaftlichen Zusammenbruch Preußens im Jahr 1806 ein Hauptanliegen der preußischen Reformer. Um Verwaltung und Gesellschaft zu ‚reformieren', sollte das Verhältnis von Verwaltung und Öffentlichkeit neu justiert werden. Die Erweckung von „Gemeingeist und Bürgersinn" sollte Mittel zur und Ziel jener Verbindung der Bürger mit ihrer Verwaltung sein.[6] Durch Mitwirkung von Repräsentanten auf allen Verwaltungsebenen werde, so formuliert es der Reformer Altenstein im Januar 1808,[7]

„[...] eine innigere Teilnahme der Nation an der Administration, ihrem Gedeihen und Fortschreiten und an Nationalwohlstand und Ehre bewirkt, welches die herrschende Gleichgültigkeit und den sich oft erzeugenden Widerwillen gegen die Administration, die man mißversteht, beseitigt."

Große Erwartungen und große Worte sind hier formuliert. Will man sie historisch einordnen, sind vielfältige Einschränkungen zu bedenken. Dazu gehört, erstens, der Teilnehmerkreis: gegenüber altständischen Modellen ist die „Repräsentation" erweitert; aus heutiger Sicht handelt es sich jedoch um einen durchaus eng definierten Kreis

4 Drei Vorbehalte sind zu machen: 1) Bekanntlich gab es nicht nur in Preußen Verwaltungs- und Gesellschaftsreformen im frühen 19. Jh. Auch die Reformen in den Rheinbundstaaten werden zunehmend erforscht. Auch hier böte sich viel Material für die Partizipations-Geschichte. 2) Die Positionen im Reformdiskurs variierten nicht nur zwischen den beteiligten Reformern (und natürlich ihren Gegnern), sondern auch über die Zeit hingegen erheblich. Eine Skizze kann insofern nur Positionen zu bestimmten Zeitpunkten herausgreifen, ohne die Veränderungen ausreichend wahrzunehmen. 3) Die Heterogenität des preußischen Gesamtstaats forderte an vielen Stellen nach Provinzen differenzierte Wahrnehmungen. Sie sind hier nicht zu leisten.

5 Partizipation und Repräsentation gehörten „zum festen Bestand der Denkvorstellungen in den Reformbürokratien des frühen 19. Jahrhunderts." *Herbert Obenaus*, Anfänge des Parlamentarismus in Preußen bis 1848, Düsseldorf 1984, 12.

6 Die berühmt gewordene Formulierung stammt vom Reichsfreiherrn vom Stein, vgl. die ähnliche Formulierung in der Vorrede der Preußischen Städteordnung von 1808.

7 *Altenstein*, Entwurf eines „Patent, die Einrichtung der Verwaltungsbehörden und des Geschäftsganges für den gesamten Preußischen Staat betreffend", vom 18.1.1808 (in: *Scheel (Hg.)*, Das Reformministerium Stein. Akten zur Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte aus den Jahren 1807/ 08, Bde 1-3, 1966-1968, Nr. 94, 317 ff., 318).

von Bürgern: Männer mit gewissem Vermögen, in der Regel Grundeigentum. Um die gewünschte Teilnahme an der Verwaltung zu erreichen, war, zweitens, deren Organisation ebenso zu verändern wie ihr Geschäftsgang und – bedeutend schwieriger - ihr Verhältnis zu dieser noch zu bildenden Nation. Schließlich ist, drittens, daran zu erinnern, daß viele Reformideen Konzept blieben, nur weniges zeitnah verwirklicht wurde.[8] Indessen überdauern Ideen oft erhebliche Zeiträume. Man kann später auf sie zugreifen, sie aktualisieren, sie nutzen. Das macht ihre Kraft aus und auch deshalb lohnt sich ein historischer Blick.

Das gilt für Partizipation in besonderer Weise, bezieht sie sich doch auf eine immer wieder zu belebende Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft, Verwaltung und Bürgern. Die Schwierigkeiten in dieser Beziehung waren seit langem von Bedeutung und werden es weiterhin sein.

Blickt man auf das große Themenfeld Partizipation, kann man verschiedene Ebenen und Perspektiven unterscheiden: die Repräsentation auf gesamtstaatlicher, provinzialer und kommunaler Ebene (im Sinne einer politischen Partizipationsvorstellung). Auch die Beteiligung an der Justiz durch Geschworene ist ein Aspekt der Thematik; sie wurde im 19. Jahrhundert heftig diskutiert und zum Teil verwirklicht. Zu denken ist ferner an die Teilnahme an der Verwaltung im engeren Sinne, zum Beispiel auf der Mittelebene der Regierungsbezirke oder der Ebene der Kommunen. Auch die Selbstverwaltung der Wirtschaft, die sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts (wieder-)konstituiert, kann man zum Gegenstand machen.9 Und selbst die Bürger- oder Interessentenbeteiligung an einem einzelnen Verwaltungsverfahren, in dem es um ein konkretes Projekt wie den Bau einer Straße oder einer Produktionsanlage geht, kann man hier nennen; übrigens schon im frühen 19. Jahrhundert.10 Partizipation steht dann im Kontext von Öffentlichkeit, Verfahrensgestaltung und Kommunikation. Die Einbindung der Bürger und der „Zivilgesellschaft", von der gegenwärtig viel

8 *Mieck*, Staat und Gesellschaft zwischen Reform und Revolution, in: *Otto Büsch (Hrsg.)*, Handbuch der Preussischen Geschichte Bd. II, Berlin u.a. 1992, § 3, 110: „Der Gedanke einer sich stufenweise aufbauenden Beteiligung der Bürger an den politischen Entscheidungsprozessen auf kommunaler, provinzialer und gesamtstaatlicher Ebene gehörte zum Kern des insbesondere vom Freiherrn vom Stein verfochtenen Reformprogramms. Am Ende der Reformzeit war es jedoch allein die Städteordnung, in der man einen ersten Schritt in dieser Richtung sehen konnte. Um so stärkere Erwartungen knüpfte man an die verschiedenen Verfassungsversprechen [...]"

9 Dazu neuerdings und auch historisch *Martin Will*, Selbstverwaltung der Wirtschaft, Typoskript 2009.

10 Dazu *Cancik*, Verwaltung und Öffentlichkeit in Preußen, Tübingen 2007, 209 ff.

die Rede ist, bildet also den Rahmen für eine Verortung des Themas. Nur Weniges davon kann hier aufgegriffen werden. Die Partizipationskonzepte der preußischen Reformer sind im folgenden vor- und ihnen anschließend frühdemokratische Konzepte gegenüberzustellen.

II.2 Die versprochene (National-)Repräsentation

Wesentliches Element der Partizipationsvorstellungen der preußischen Reformer war die Einrichtung einer National-Repräsentation. Dieses – verbale – Leitbild der Reformen war bekanntlich Teil der mehrfach wiederholten und anschließend gebrochenen preußischen Verfassungsversprechen.[11] Die Repräsentation einer bestimmten Gruppe von Einwohnern galt als unverzichtbar für den Wiederaufbau des Staates.[12] Denn die erforderliche Vergrößerung der sozialen Grundlage des Staates konnte, so schien es, nur über die berühmte „Erweckung von Gemeinsinn“ und „Teilnahme am Staat“ hergestellt werden.[13] Den Staat nur auf Adel und Berufsbeamtentum zu stützen, galt als nicht mehr ausreichend für Größe und Aufgabenprofil. Teilnahme meinte also die Heranziehung weiterer Untertanen zur Staatsverwaltung. Konkret hieß das auch eine Zunahme der Steuererhebung, für welche die Voraussetzungen zu schaffen waren, durch Erhöhung der Wirtschaftskraft.

Eine aus allgemeinen Wahlen hervorgegangene Volksvertretung war von den Reformern allerdings nicht intendiert. Gedacht war an ein Beratungsorgan, in dem indirekt gewählte Vertrauensmänner der besitzenden und gebildeten Stände, selbstverständlich nur der Männer,

11 Dazu *Koselleck*, Preußen zwischen Reform und Revolution, 1967, 192 ff., 204 ff.; *Mieck*, Staat (FN 8), 110 ff. führt auf: Das Finanzedikt vom 27. Oktober 1810; das Verfassungsversprechen vom 22. Oktober 1815, die versprochene Verfassungskommission wurde aber nicht gebildet; der 1819 von Hardenberg vorgelegte Verfassungsentwurf wurde vom König zurückgewiesen. Im Staatsschuldengesetz vom 17. 1. 1820 fand sich ein letztes ‚Verfassungsversprechen' mittelbarer Art: neue Staatsschulden dürften „nur mit Zuziehung und unter Mitgarantie der künftigen reichsständischen Versammlung" aufgenommen werden.

12 Daß und wie die Fokussierung der preußischen Verfassungsbemühungen auf Repräsentation zum Mißerfolg nicht nur des Verfassungsprojekts selbst, sondern auch anderer Reformbemühungen beitrug, zeigt die vergleichende Studie von Nolte, Staatsbildung als Gesellschaftsreform, 196 ff. u.ö.

13 *Bornhak*, Preußische Staats- und Rechtsgeschichte, 327, 335.
Obenaus, Anfänge (FN 5, 12 ff. und passim), nennt drei Hauptgründe („strukturelle Bedingungen") für die Konzepte von Partizipation und Repräsentation: Insbesondere der Finanzbedarf des Staates, also die im 18. Jh. angewachsene Steuerabhängigkeit; zweitens das wachsende Bedürfnis nach gesellschaftlicher, das entspricht etwa „nationaler" Integration; schließlich das Erfordernis verbesserter Legitimation des staatlichen Handelns.

zu Wort kommen sollten. „Politische Beratung als abgebremste politische Partizipation, nicht aber aktive Mitgestaltung und Teilhabe an der Machtausübung", so formuliert es der Historiker Hans-Ulrich Wehler.[14] Selbst diese „abgebremste" Partizipation wurde aber bekanntlich lange nicht verwirklicht. Nach mehreren Anläufen unter Hardenberg schrieb der König am 11. Juni 1821 an seinen Staatskanzler: Zwar würden demnächst Provinzialstände eingerichtet, aber:

„das Weitere wegen Zusammenberufung der allgemeinen Reichsstände bleibt der Zeit, der Erfahrung, der Entwicklung der Sache und meiner landesväterlichen Fürsorge anheimgestellt."

Erst im Gefolge der 1848er-Revolution erhält Preußen Verfassung und Repräsentation auf gesamtstaatlicher Ebene.[15] Auch die Einrichtung von Repräsentationen in den Provinzen verlief schleppend. 1823/1824, also nach Hardenbergs Tod, wurden die angekündigten Provinzialstände eingerichtet. Bei ihrer Konzeption setzten sich die restaurativen Kräfte weitgehend durch.[16] Zeeden bilanziert:

„Insgesamt, das ergaben die auf Errichtung provinzialer Landtage abzielenden Vorverhandlungen, hat sich die Idee einer modernen Repräsentation in den Provinzen nicht ausführen lassen. Es zeigte sich überdies, daß die Ziele, deretwegen man Einberufung [sic!] von modernisierten Landtagen für nötig hielt, entweder auch ohne ihre Mitwirkung oder durch Verhandlungen mit den noch bestehenden Resten adliger Provinzvertretung erreicht werden konnten, so daß, in den Augen der Minister, moderne ständische Vertretungskörper zu schaffen mehr in den Bereich des Beliebigen als des Notwendigen zu gehören schien. [...]".[17]

14 *Wehler*, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 1, 446; aufgegriffen bei *Winkler*, Der lange Weg nach Westen. Deutsche Geschichte 1806 – 1933, München 2000 / Sonderausgabe Bonn 2002, 56.

15 In der Verfassung für den Preußischen Staat vom 31.1.1850 sind die beiden Kammern in den Art. 62 ff. geregelt.

16 Ausführlich *Obenaus*, Anfänge (FN 5), 151 ff. Hardenberg war schon einige Zeit zuvor von den Arbeiten zur Verfassung (im weiten Sinn) abgezogen worden und starb 1822. Die Regie lag bei der sog. Kronprinzenkommission (dazu gehörten Ancillon, Albrecht, Oberpräsident Bülow, Schuckmann, Wittgenstein, später Otto von Voß-Buch u.a., vgl. Obenaus, Anfänge, 141, 151). Zu einem Teil der Vorgeschichte, nämlich den geplanten und berufenen Provinzlandtagen in den Jahren 1808/ 1809 vgl. *Zeeden*, Hardenberg und der Gedanke einer Volksvertretung in Preußen 1807 – 1812, Berlin, 1940 (Nachdruck Vaduz, 1965), 63 ff. Deren (Wieder-) Einberufung bzw. Neuerrichtung war ebenfalls dem Staatsschuldenproblem geschuldet. Für die Bewilligung von Krediten bzw. der Erhebung von neuen Steuern in den Provinzen war die Beteiligung von Ständen, sei es rechtlich sei es politisch, erforderlich oder opportun. Sehr umstritten war, welche Stände zu beteiligen seien, insbesondere die Repräsentation der Städte und der Bauern blieb strittig.

17 *Zeeden*, (FN 16), 79.

II.3 Die Beteiligung an den Mittelbehörden

Zur Vorbereitung oder auch Ersetzung der so lang aufgeschobenen „Nationalrepräsentation“ sollte nicht nur die Beteiligung auf kommunaler Ebene dienen, sondern auch der Plan einer „(ständischen) Repräsentation“ in den neuen Mittelbehörden, den Regierungen.[18] Sogenannte „Volksrepräsentanten“ sollten diesen „Regierungen“[19] beigeordnet werden. Spuren der auch frühdemokratischen Konzepten zugrundeliegenden Ideen von Selbstverwaltung, Selbstregierung, Selbsttätigkeit werden hier deutlich. Zugleich wird in der konkreten Konzipierung der Verwaltungsorganisation das Bedürfnis nach Begrenzung solcher Ideen sichtbar. Altenstein modellierte 1807 die Beteiligung auf der Regierungs(bezirks)ebene als Beratung, verstärkt durch die Möglichkeit, Maßnahmen bis zur Entscheidung der höheren Instanz zu suspendieren.[20] Umfassendere Kompetenzen sah er für die Repräsentation auf Kreisebene vor: hier sollten gewissermaßen die Behörden gewählt werden. Auch für die Gemeindeebene, die nur kurz angesprochen wird, sollte ‚Volksrepräsentation‘ entscheidend sein.[21] Die Frage, welcher Grad von Beteiligung auf welchen Ebenen zu gewähren sei, wurde in der Folgezeit in vielen Gutachten, Kommentaren, Denkschriften behandelt. Reichsfreiherr vom Stein betonte in seinem „Plan zu einer neuen Organisation der Geschäftspflege“ erneut die Bedeutung der Erweckung des Gemeingeists durch – graduell abgestufte – Teilnahme der Nation an der Verwaltung.[22] Davon erhoffte er sich, unter anderem, bessere Informationen über den Zustand des Gemeinwesens. Durch die Beteiligung auf den unteren Ebenen würden Kenntnisse über Lokal-, Sach- und Personalverhältnisse eingebracht, die dann zu besserer Information der Oberbehörden führen, wodurch sich die allgemeine Teilnahme gleichsam nach oben erstreckt.[23]

Das Teilnahmemodell, das immer weiter ausgearbeitet wurde, stieß aber auch auf Kritik. Mangelnde Bildung und Qualifikation der potentiellen Repräsentanten, Eigennutz und Korruptionsgefahr, aber auch die Kostenproblematik wurden generell oder doch wenigstens „in Zeiten

18 *Bornhak*, Preußische Staats- und Rechtsgeschichte, 341 ff.; ausführlich zu Konzepten, Regelung und angeschlossener Umsetzung *Obenaus*, Verwaltung und ständische Repräsentation in den Reformen des Freiherrn vom Stein, in: JbG Mitteldtld 18, 1969, 130 ff.

19 Zunächst noch Kammern genannt.

20 *Altenstein*, Denkschrift v. 11.9.1807 (in: *Winter (Hg.)*, Die Reorganisation des Preussischen Staates unter Stein und Hardenberg, Bd. 1, 1931, Nr. 262, 364 ff., 541).

21 *Altenstein* (FN 20), 544, 546.

22 *Stein*, 23.11.1807 (in: *Scheel* (FN 7), Nr. 44, 94 ff., 97 f.), entsprechend *Stein* (ebd., Nr. 45, 100 ff.)

23 *Stein*, 23.11.1807 (in: *Scheel* (FN 7), Nr. 44, 94 ff., 98 f.).

wie diesen“ gegen die Beteiligung von Repräsentanten jedenfalls auf der Ebene der Regierungen eingewandt.[24] Selbst der Selbsttätigkeit so favorisierende *Ludwig Freiherr von Vincke* (1774 – 1844)[25] äußerte Skepsis hinsichtlich der erforderten Qualifikation und Moral der Repräsentanten.[26] Die meisten Kritiker formulierten allerdings Gegenvorschläge, die eine Beteiligung nicht völlig ablehnten, sie nur auf verschiedene Weise zu begrenzen suchten.

Welche Erwartungen trotz der Skepsis mit der ständischen Repräsentation, jedenfalls in der offiziellen Version, noch verbunden wurden, zeigt die Formulierung der Aufgaben der landständischen Repräsentanten in der Verordnung über die Behördeneinrichtung aus dem

24 Etwa der Hauptbankdirektor Hundt, 29.11.1807 (in: *Scheel* (FN 7), Nr. 51, 183); sehr kritisch ein Aufsatz von Kunth vom 12.4.1808 (in: *Scheel* (FN 7), Nr. 150, 499 ff.), der allenfalls eine beratende Funktion und zwar nur hinsichtlich der allgemeinen Gesetzgebung sowie der Beratung des Landrats vorsehen wollte. „Der bisherigen Administration kann man den Vorwurf nicht machen, daß sie verschmäht habe, die Stimme der Nation zu hören. Nur die Form war fehlerhaft [...] Dieser Gang [die Einholung von Stellungnahmen im Zirkulationsgang] war freilich höchst langweilig und ohne Geist und Leben [...]“, ebd., 501. Ihm entgegnend wiederum Altenstein (in: *Scheel* (FN 7), Nr. 151, 505 ff.): eine Stimme der Nation habe es doch bislang gar nicht gegeben. Typisch für die Kritik einer Beteiligung an der „eigentlichen Ausführung“ ein gleichsam letzter Versuch von Schroetter, der das entsprechende Reglement ausarbeitete, vom 15.8.1808 (in: *Scheel* (FN 7), Nr. 237, 746 ff., 750 ff.), dagegen setzte Stein eine Anweisung an Schroetter vom 25.8.1808 (in: *Scheel* (FN 7), Nr. 244, 792 ff.), worin er noch einmal die Zwecke und Motive der – mitentscheidenden - Beteiligung an den Regierungen aufführte, sich allerdings gegen die Benennung als Nationalrepräsentanten aussprach. Daß Stein die von den Kritikern genannten Schwierigkeiten sah, zeigt sein Schreiben an Schroetter vom 27.6.1808 (in: *Scheel* (FN 7), Nr. 194, 682 ff.), auch mit Blick auf die Verortung der Landräte als selbsttätigen, verantwortlichen Funktionären aus der Bürgerschaft.

25 *Vincke*, Denkschrift vom 4.6.1808 (in: *Scheel* (FN 7), Nr. 179, 585 ff., 595). „Daneben bemühe man sich auf jede Weise, Selbsttätigkeit und Sozietätsgeist unter dem Volke zu erwecken, und betätige durch ein eigenes Gesetz den Willen, alle Wege-, Kanalbauten und andere öffentliche Gegenstände unter den englischen Modalitäten den Staatsbürgern unbeschränkt zu übertragen.“ Vgl. auch *Vincke*, 14.6.1808 (in: *Scheel* (FN 7), Nr. 188, 610 ff., 615).

26 Denkschrift Vincke vom 24.3.1808 (in: *Scheel* (FN 7), Nr. 136, 430 ff., 449 f.). Zugleich forderte Vincke aber den Mangel an „Öffentlichkeit im Verfahren“ der Finanzverwaltung durch Beteiligung der „Kontribuabeln“, also der Steuerpflichtigen, zu beheben. *Vincke*, 14.6.1808 (in: *Scheel* (FN 7), Nr. 188, 610 ff.). Im dargestellten positiven Beispiel aus Westfalen „imponierten sich daher die Einwohner selbst eigentlich nur für ihre Lokalbedürfnisse, aber es hatte das allgemeine Ansehen, indem sie ihren Beitrag selbst repartierten, und dieser Glaube ließ ihnen willig und gern einen verhältnismäßig bei weitem höhern Beitrag zur Staatskasse tragen als irgendeine andere Provinz [...]; öffentliche Rechnungslegung [gab] die Sicherheit der wirklichen Verwendung und alles gab Zutrauen zu der Regierung.“ (ebd., 613.). Der Versuch der Herstellung der erforderlichen Bildung der Nation durch die Verwaltung müsse jedenfalls gewagt werden, *Vincke*, Denkschrift vom 3.8.1808 (in: *Scheel* (FN 7), Nr. 225, 704 ff., 706). Kritisch zur Beteiligung auch Graf von Reden, 6.4.1808 (in: *Scheel* (FN 7), Nr. 146, 480 ff.).

Jahr 1808.[27] Ein Katalog ‚moderner' Partizipationsfunktionen wird hier aufgelistet:

„Ihre Bestimmung ist, die öffentliche Administration mit der Nation in nähere Verbindung zu setzen, den Geschäftsbetrieb mehr zu beleben, und durch Mitteilung ihrer Sach-, Orts- und Personenkenntnis möglichst zu vereinfachen; die Mängel, welche sie in der öffentlichen Administration bemerken, zur Sprache zu bringen, und nach ihren aus dem praktischen Leben geschöpften Erfahrungen und Ansichten, Vorschläge zu ihrer Verbesserung zu machen, sich selbst von der Rechtlichkeit und Ordnung der öffentlichen Staatsverwaltung näher zu überzeugen und diese Überzeugung in der Nation gleichfalls zu erwecken, und zu befestigen."

Nach dem Konzept erhalten die Repräsentanten (entscheidende) Stimme im Regierungskolleg, aber kein spezielles Departement. Sie sind verantwortlich für ihr Votum, gesetzt den Fall, daß man ihnen grobe Fahrlässigkeit oder böse Absicht nachweisen kann. Ihre Wahl setzt irgendeine Art ständischer Kreisverfassung voraus; denn sie werden auf drei Jahre durch die Kreise gewählt. Ihre Zahl wird auf neun pro Regierung festgesetzt.[28]

Wirklichkeit wurde die Teilnahme an den Regierungen nur für kurze Zeit und auf ganz beschränktem Raum. Geplant für alle drei Oberpräsidialbezirke der damaligen Monarchie, also Brandenburg (mit Neumark und Pommern), Schlesien und Preußen, gibt es nur für den Regierungsbezirk Ostpreußen (also die Regierung in Königsberg) überhaupt Nachweise über die Bestellung von Repräsentanten. Ihre Wirkung war nur von kurzer Dauer,[29] im Jahre 1812 hob Hardenberg die Einrichtung ganz auf.[30]

---

27 Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-, Polizei- und Finanzbehörden, vom 26. Dezember 1808: §§ 17 ff., der Aufgabenkatalog in § 18. Wesentliche Aspekte des Partizipationsprogramms von Stein waren schon direkt nach seinem Ausscheiden herausgestrichen worden.

28 Vgl. auch *Zeeden* (FN 16), 52 f. Diese Regelungen kamen Alteinsteins Vorstellungen in der Rigaer Denkschrift (in: *Winter* (FN 20), 404 ff.) sehr nahe. Jetzt sollten die Repräsentanten sogar mehr als nur beratende Stimme haben.

29 *Zeeden* (FN 16), 54 ff. Wie Bornhak arbeitet Zeeden heraus, daß das Experiment sich auch aus Sicht der Reformbürokratie nicht bewährte, „weil die Repräsentanten in ihrem Amt eine ganz andere Aufgabe sahen, als die ihnen vom Ministerium zugemutete bürokratische Folgsamkeit." (*Zeeden* (FN 16), 55); ebd. im folgenden auch zu den Diskussionen in Brandenburg-Pommern und Schlesien,wo das Projekt dann nicht umgesetzt wurde. 1810 mit dem Ende der Interimsministerium von Dohna – Altenstein war es ganz erledigt. Keinen Erfolg sah Bornhak, da es zu einer Frontstellung zwischen Ständen und Regierung gekommen, bzw. die alte Frontstellung Stände versus staatliche Verwaltung dadurch perpetuiert worden sei. *Bornhak* (FN 13), 349; *Koselleck* (FN 11), 178 ff.

30 *Obenaus*, Verwaltung (FN 18), 156 ff., 175; *Obenaus*, Anfänge (FN 5), 45 f.

II.4 Die kommunale Selbstverwaltung

Die Städteordnung hingegen wurde umgesetzt, als zunächst einziges ‚Partizipationsprojekt'.[31] Das erklärt die besondere Beachtung, die ihr bis heute zuteil wird.[32] Wie erwähnt ist hier das typische Einerseits - Andererseits einer in den Staat eng integrierten kommunalen Selbstverwaltung vorgesehen.[33] Doch immerhin sind viele verschiedene Formen der Teilnahme der Bürger niedergelegt:

An erster Stelle stehen die Wahlen zur Stadtverordnetenversammlung. Nach dem späteren Wahlmodus waren zwischen 4,5 % und ca. 9 % der Bevölkerung wahlberechtigt.[34] Zum Zweiten sollte auch der Magistrat aus Bürgern bestehen, er wurde gewählt von der Stadtverordnetenversammlung. Ferner sollten der Bürgerschaft bestimmte Informationsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. So heißt es in einer Instruktion behufs der Geschäftsführung der Stadtverordneten (1808):

„Bei wichtigen Angelegenheiten, die sich zur Publizität eignen, wird aber in großen und mittlern Städten über den Gegenstand der Beratung ein kurzer Aufsatz abgedruckt und nicht nur den Stadtverordneten ein Exemplar davon zugesandt, sondern auch jedem Bürger gegen Erlegung der Druckkosten dergleichen überlassen."[35]

Zudem sollten die Bürger im Wege öffentlicher Abnahmeverfahren im Bereich Rechnungen und Bauten Informationen über die

31 Vgl. *Obenaus*, Anfänge (FN 5), 46 ff.

32 Stellvertretend für die Beiträge zum 200. Jubiläum vgl. von *Unruh*, Die fortwirkende Bedeutung der preußischen Städteordnung von 1808, DVP 2008, 180 ff.; *Hennecke/ Ritgen*, DVBl 2007, 1253 ff. sowie sehr kritisch, insbesondere zu der Verbindung moderner (liberaler) kommunaler Selbstverwaltung gerade mit dem Reichsfreiherrn vom Stein Faber, DVBl 2008, 437 f. („sinnloser Personen-Kultus")

33 Das gilt noch mehr bei der „Revidierten Städteordnung" vom 17.3.1831, die das Übergewicht der Stadtverordnetenversammlung über den Magistrat beseitigte, die Staatsaufsicht verstärkte und den Zensus für das aktive und passive Wahlrecht erheblich erhöhte, vgl. *Mieck*, Staat und Gesellschaft (FN 8), 109.

34 *Mieck*, Städtereform (FN 2), 71 und 73 mit genaueren Zahlen zu einzelnen Städten. 1809 hatten in Berlin nur 6,3 Prozent der Bevölkerung (etwa 30 Prozent der volljährigen Männer) das Wahlrecht zur Stadtverordnetenversammlung, vgl. Pahlmann, Anfänge des städtischen Parlamentarismus in Deutschland, Berlin 1997, 121 ff.
An Zahlen zu kommen ist schwierig. Laut *Obenaus*, Anfänge (FN 5), 49 f. mit Fn. 127, ist die Zahl der Wahlberechtigten nach der Städteordnung 1808 und nach dem preußischen Wahlgesetz von 1848 verglichen worden anhand von Zahlenmaterial aus Danzig und den schlesischen Städten. Daraus habe sich ergeben, daß die Städteordnung etwa einem Viertel der nach den Vorschriften von 1848 Wahlberechtigen das Wahlrecht zuerkannte. Bei den Wahlen zur Paulskirche lag die Quote der Wahlberechtigten unter den volljährigen Männern in Preußen bei 80%.

35 Nr. 14 der Instruktion behufs der Geschäftsführung der Stadtverordneten bei ihren ordnungsmäßigen Versammlungen, vom 19. November 1808, PrGS 1808, 357 ff.

Verwaltung und ihre Kosten erhalten können. Schließlich war die Beteiligung weiterer Bürger an den Deputationen und Kommissionen der Stadtverordneten vorgesehen, mit Zuständigkeiten etwa für das Schul- und Armenwesen, aber auch für die Feuersozietät und für Bauangelegenheiten.[36]

In der Städteordnung wurden auf diese Weise Kommunikations- und Beteiligungsmodelle in positives Recht gefaßt. Sie sollten Funktionen wie: Information, Kontrolle, Akzeptanz erfüllen. Insofern ist die Städteordnung ein wichtiges Dokument, das die mögliche zeitgenössische Wahrnehmung und normative Umsetzung von Partizipation in einem bestimmten Bereich von Verwaltung repräsentiert.[37] Daß die Stadtverordnetenversammlungen selbst sich gegen weitere Beteiligung von außen eher abschlossen – so gab es neben den nicht-öffentlichen Beratungen eine Tendenz, die Verhandlungen insgesamt der Geheimhaltung zu unterwerfen[38] – gehört zu den Ambivalenzen von Partizipation im frühen 19. Jahrhundert und vielleicht auch heute.

II.5 Von der schwierigen Durchsetzung der neuen Partizipation

Die Geschichte der preußischen Reformen zeigt, daß die zunächst recht weitgehenden Partizipationskonzepte nicht nur an den Gegnern der Reformen, insbesondere Teilen des Adels und Gutsherrentums, die altständischen Modellen verbunden waren, scheiterten. Auch bei den Reformern gab es, zunehmenden, Widerstand. Schon Hardenberg schwächte die Steinschen Repräsentationspläne erheblich ab. Jedenfalls die Verwaltung im engeren Sinn sollte hierarchisch-zentral gesteuert sein. Dazu trugen die für die Reformer unangenehmen Erfahrungen mit verwirklichter Beteiligung bei. Wie bei der Teilnahme von Repräsentanten an den Regierungen, zeigte sich auch bei den Stadtverordnetenversammlungen, und selbst bei so ‚exquisiten' Repräsentationskonstruktionen wie den Notabelnversammlungen auf gesamtstaatlicher Ebene,[39] daß die Teilnehmer oft nicht im Sinne der Reformbürokratie

36 § 175, § 177 Städteordnung.

37 Umfassend zur Geschichte der Selbstverwaltung immer noch *Heffter* (FN 3). Zur Verortung der kommunalen Selbstverwaltung in der Geschichte von Partizipation an sich *Wex*, Die städtischen Behörden, 115.

38 *Obenaus*, Anfänge (FN 5), 50.

39 Zu den Notabelnversammlungen, die Hardenberg mehrfach einberief, um gewisse Beteiligung und vor allem Kommunikationskanäle zu eröffnen vgl. *Zeeden* (FN 16), 98 ff., *Obenaus* (FN 5), 84 ff.

wirkten.[40] Der Gegensatz von Feudaladel und Beamtentum war schon 1809 scharf hervorgetreten und sollte die folgenden Repräsentations- und Partizipationskonstruktionen lange beeinflussen.[41] Zu sehen war das etwa bei der Revision der Städteordnung 1831.[42] Savigny stellte dazu fest, daß eine gewisse Selbständigkeit der Gemeinden aus Sicht des monarchisch-bürokratischen Obrigkeitsstaates durchaus zu rechtfertigen sei, denn sie sei kein Element der feindlichen Demokratie, sondern eine Stütze der bestehenden staatlichen Ordnung gegen die Gefahren der Revolution. Sie lenke vom politischen Umsturz ab, indem sie den Drang nach Teilnahme am öffentlichen Leben befriedige und in erster Linie auf die öffentliche Verwaltung beschränke.[43] Demokratische Vorstellungen, die in früheren Konzepten mit monarchischen in vielfältige Verbindung gebracht worden waren, erscheinen hier als feindlich. Genug Anlaß, einen kurzen Blick auf wirklich frühdemokratische Konzepte zu werfen.

40 Vgl. dazu kurz *Christopher Clark*, Preußen. Aufstieg und Niedergang 1600 – 1947, München 2008, 389 f. Zum insgesamt eher mageren Ertrag der Reformen ebd., 393 ff. *Zeeden* (FN 16), 55.

41 *Zeeden* (FN 16), 83 im Kontext der gescheiterten reichsständischen Pläne vor Hardenberg. Ausführlich auch *Obenaus*, Anfänge (FN 5), passim.

42 Zur revidierten Städteordnung (PrGS 1831, 10) kurz *Thiel*, Gemeindliche Selbstverwaltung und kommunales Verfassungsrecht im neuzeitlichen Preußen (1648 – 1947), Die Verwaltung Bd. 35 (2002), 25 ff., 37 f. Auch die revidierte Städteordnung galt nicht überall, vielmehr konnte die Beibehaltung der alten Städteordnung gewählt werden; daneben galt weiterhin französisches Gemeinderecht in den ehemals französisch besetzten Rheinprovinzen. Zur Rechtsvielfalt ab 1831 vgl. *Mieck*, Städtereform (FN 2), 76 ff.; zu zunehmend restaurativen Tendenzen des nachfolgenden Gemeinderechts ders., ebd., 78 ff.

43 *Savigny*, Die preußische Städteordnung, Historisch-Politische Zeitschrift 1832, 389 ff., 405. Wiedergabe bei *Thiel* (FN 42), 38.

III „Selbsttätigkeit, Selbstregierung, Selbstverwaltung". Ein kurzer Blick auf frühdemokratische Konzepte

Die Beteiligung der Bürger war um die Jahrhundertwende zum langen 19. Jahrhundert nicht nur ein Anliegen der aufgeklärten Reformbürokratie. Zentrale Bedeutung hat sie für die frühdemokratischen Autoren, die damals etwa als „Radikale" oder „Jakobiner" bezeichnet wurden. „Selbsterhaltung", „Selbstbestimmung (Auto-nomia)", „Selbständigkeit", „Selbsttätigkeit", „Selbstregierung", „Selbstgesetzgebung", „Selbstverwaltung" sind zentrale Ausdrücke in diesem Zusammenhang.

So formuliert der früh-demokratische Kantianer *Johann Adam Bergk* (1769 – 1834) im Jahr 1796:

„Politische Freyheit ist die Befugniß an der Staatsverwaltung Antheil zu nehmen, und zur Erreichung des Bürgervereins unter Gesetzen mitzuwirken."[44]

Daraus ergibt sich auch die „gerechteste und zweckmäßigste Regierungsform":[45]

„Da der Mensch eine Bestimmung auf dieser Erde hat, die er durch Selbsttätigkeit erreichen soll, so müssen auch alle Einrichtungen, die Menschen treffen, dahin abzielen."

„Selbsttätigkeit" ist der Weg zur Erfüllung des menschlichen Zwecks und zugleich der Maßstab für die Bewertung von Regierungsformen. *Bergk* führt dies aus, nicht nur mit idealistischen Wendungen, sondern auch mit konkreten Vorgaben, wie die richtige Regierungsform ausgestaltet sein soll und nicht zuletzt mit der Forderung nach einer Verfassung. Im Mittelpunkt stehen die „Beamten", nicht etwa ein Parlament. Alle Beamten müssen vom Volk gewählt werden, jeder muß dazu wählbar sein. „Welche Regierungsform", so fragt Bergk,

„ist nun gerecht? Da jede Verfassung durch und für das Volk eingeführt ist oder sein soll, so ist es Pflicht, daß das Volk durch die Regierung das Recht selbst ausführe. Die Wählbarkeit aller Beamten durch das Volk ist daher moralisch-notwendig. Alle Bürger sind berechtigt an der Regierung Anteil

---

44 *Bergk*, Untersuchungen aus dem Natur, Staats- und Völkerrechte mit einer Kritik der neuesten Konstitution der französischen Republik, o.O. 1796, (= Nachdruck Kronberg/Ts. 1975, hg. von *Jörn Garber*), 46 ff. (VI. Versuch „Ueber die politische Freyheit"), Zitat: 47. Über Bergks Leben ist nicht viel bekannt: geboren in Hainichen bei Zeitz in Sachsen, war er offenbar als Privatgelehrter tätig, ohne öffentliche oder akademische Ämter auszuüben. Er publizierte, z.T. unter Pseudonymen zu philosophischen Themen, darunter Vieles zu Kant. Vgl. *Vanda Fiorillo*, Die politische Revolution als Pflicht im Jakobinischen Kantianismus von Johann Adam Bergk, Leipziger Juristische Vorträge H. 48, 2001, 8 Fn. 3.

45 *Bergk*, Untersuchungen (FN 44), 87 ff. (X. Versuch), das folgende Zitat: 90. Zu diesen und weiteren Texten vgl. auch *Cancik*, Selbst ist das Volk? – Der Ruf nach „Volkstümlichkeit der Verwaltung" in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, Der Staat 2004, 298 ff.

zu nehmen: jeder lange Genuß eines Amtes ist daher ungerecht. Das Recht erfordert, daß alle Beamten oft gewechselt werden, damit nicht durch Ausschließung Anderer Rechte beleidigt werden. Die Möglichkeit, ein Staatsamt zu erhalten, muß jedem offen stehen: denn sie ist in der Pflicht aller enthalten, zur Ausübung des äußern Rechts beizutragen. Der Mensch soll seine Angelegenheiten selbst besorgen [...]"[46]

Selbsttätigkeit heißt in diesem Konzept von 1796 ‚Selbst Verwalten' und das wiederum bedeutet: weitgehende Beteiligung. Umgesetzt wird sie durch Beamtenwahl, befristete Ämter sowie gleichen Ämterzugang. Bergk begründet seine Vorschläge mit den zu erwartenden positiven Folgen: ungeahnte Kräfte würden freigesetzt, Patriotismus erweckt werden; die Demokratie wirke als „Erziehungsanstalt".[47] Hier mag man Anklänge an die bürgerpädagogischen, gemeingeist-fördernden Vorstellungen des Reichsfreiherrn vom Stein hören. Sie wurden später und vor anderem Hintergrund formuliert. Selbsttätigkeit und Selbstverwaltung bedeuten bei Bergk deutlich mehr, als das in der preußischen Städteordnung vorgesehene Maß an Bürgermitwirkung.

Mit wie viel Pathos die damals erhoffte Umsetzung umfassender Selbsttätigkeit im Staat formuliert wurde, zeigen viele andere Texte, etwa die Einführung der „Konstitution für die Stadt Köln", ein Entwurf aus dem Jahr 1797. Dort heißt es:

„An die Bürger Kölns" [...] ihr werdet die einzigen Herren seyn, denen das Recht zukommt, in gemeinschaftlichen Angelegenheiten selbst zu wollen, selbst zu beschließen, und selbst anzuordnen, die sich ihre öffentlichen Staatsdiener selbst wählen, [...]".[48]

Nach einem Text von Joseph Rendler, verfaßt wohl 1793/ 94,[49] gebührt jedem Mitglied des Volks die Mitwirkung an der Gesetzgebung,[50] aber auch bei der Aufstellung der Beamten. Diese geschieht durch Volkswahl, die Ämter sind befristet.[51] Jedem Bürger steht der Weg zu jeder Amtierung offen.[52]

46 *Bergk*, Untersuchungen (FN 44), 93 f.

47 *Bergk*, Untersuchungen (FN 44), 102 und öfter.

48 *Christian Sommer*, Konstitution für die Stadt Köln, 1797, Text bei Horst Dippel, Die Anfänge des Konstitutionalismus in Deutschland. Texte deutscher Verfassungsentwürfe am Ende des 18. Jahrhunderts, Frankfurt/M 1991, 68 f.

49 *Joseph Rendler*, Erklär- und Erläuterung der Rechte und Pflichten des Menschen, zur Gründung des bürgerlichen Glücksstandes abgefaßt und angenommen in der Volksversammlung zu ..., bei Dippel (FN 48), 51 ff.

50 *Rendler* (FN 49), VII. Artikel, 14. Erklärung; XI. Art., 32. Erkl., a).

51 *Rendler* (FN 49), XI. Art., 32. Erkl., a); 34. Erkl.: Volkswahl der Beamten, 35. Erkl.: Befristung der Ämter; 42., 43. Erkl.: zu den Amtspflichten (Verantwortung der Beamten).

52 *Rendler* (FN 49), XI. Art., 32. Erkl., f).

Ähnlich ist das Konzept in den „Grundlinien zu einer allgemeinen deutschen Republik“, (Altona – Wien) von 1797, einer anonymen Schrift.[53] Die ausübende Gewalt wird, wie die gesetzgebende, vom Volk durch unmittelbare und mittelbare Wahl Stellvertretern (Repräsentanten) übertragen[54]; letztere bilden die Nationalversammlung und wählen die Amtsinhaber, deren Ämter auf vier bis fünf Jahre befristet sind.

Deutlich angelehnt an die frühen französischen Revolutionsverfassungen ist der „Entwurf einer republikanischen Verfassungsurkunde, wie sie in Deutschland taugen möchte. Im 7. Jahr der Mutterrepublik. Basel 1799“.[55] Der Verfassungsentwurf gilt als das gemeinsame Programm der süddeutschen Revolutionäre, soweit sie mit dem württembergischen Zentrum in Verbindung standen.[56]

Hervorzuheben ist, daß die Wahlmänner nicht nur die Gesetzräte wählen,[57] sondern jährlich auch die wesentlichen Ämter der Verwaltung: den Kreiseinnehmer, die Kreisverwalter,[58] die Kreisrichter, die Oberrichter sowie die Stellvertreter all dieser Behörden.[59] Die Wahlmänner sind auch zuständig für die Haushalts- und Rechnungskontrolle

---

53 Untertitel: gezeichnet von einem Märtyrer der Wahrheit; bei *Dippel* (FN 48), 114 ff.; Dippel schreibt – offenbar ohne weiteren Zweifel - diesen Text Wilhelm Traugott Krug zu, a.O., 17 (und Fn. 52 m.w.N.). *Valjavec*, Entstehung der politischen Strömungen, 191 Fn. 42. überlegt, ob Rebmann der Verfasser sein könnte.

54 Grundlinien, sub IV. „Über die Organisation des Staats“, Dippel (FN 48), 124 ff., 126.

55 Text bei *Dippel* (FN 48), 177 ff.; im folgenden zitiert: Entwurf, Teil / ggf. Abschnitt/ Ziffer, also etwa III/ 1/ 1.
Das Grundgerüst der ‚Verfassungsform' (Staatsorganisation) ist eine republikanische Repräsentativorganisation, die Legislative in einer Art Zweikammersystem verteilt auf den Erst- und den Zweitrat, mit komplizierten Zuordnungen von unmittelbaren und mittelbaren Wahlen, Rotationen etc.

56 *Heinrich Scheel*, Süddeutsche Jakobiner. Klassenkämpfe und republikanische Bestrebungen im deutschen Süden Ende des 18. Jahrhunderts. 2.A. Vaduz/Liechtenstein. (Akademie der Wissenschaften der DDR. Schriften des Zentralinstituts für Geschichte, Bd. 13. (1.A. Berlin 1962), 495; zur genaueren Verortung im Kontext anderer Verfassungen des ausgehenden 18. Jahrhunderts ebd., 486 ff.

57 Diese wiederum werden von den – durch die Urversammlungen in den Bezirken gewählten - Wahlversammlungen (Wahlmänner) gewählt (Entwurf (FN 55), III/ 4/ 1 ff.); hier standen wohl die französischen Revolutionsverfassungen direkt Pate, welche die Institutionen Urversammlung und Wahlversammlung normieren. Die Gesetzräte wählen wiederum den Staatsrat, das ist die Spitze der Exekutive, bestehend aus fünf Mitgliedern (Entwurf (FN 55), III/ 10/ 1 ff.).

58 Die Kreisverwaltung ist – unter Aufsicht der Gesetzräte, des Staatsrates, u.a. Institutionen – zuständig für die Vollziehung der Gesetze, Verordnungen, Befehle und Erklärungen (PCk: das sind die genannten Handlungsformen der oberen Instanzen bzw. der Legislative); der Geschäftsgang ist detailliert geregelt; Entwurf (FN 55), III/ 11/ 1 ff.

59 Entwurf (FN 55), III/ 4 / 24.

der Gemeinden.[60] Die Institutionen der Gemeindeverwaltung wiederum werden von der Gemeinde ernannt.[61] Letztlich soll das Konzept die weitgehende (Selbst-)Erledigung der Aufgaben durch auf kurze Zeit gewählte Funktionsträger umsetzen.

Mit *Wilhelm Joseph Behr* (1775 - 1851) soll, schließlich, einer der wenigen Rechtswissenschaftler unter den frühen Demokraten und einer der unter ihnen noch selteneren Rechtsprofessoren vorgestellt werden.[62] In seinem „System der allgemeinen Staatslehre“[63] entwickelt Behr in den Jahren 1804 bis 1810 seine Auffassung der richtigen Staatsform, nämlich der Republik. Er thematisiert die Teilnahme des Volks und die dafür erforderliche Publizität des Staatshandelns auf ganz unterschiedlichen Ebenen, von der philosophischen Staatskonstruktion bis zur Ebene konkreter Reformvorschläge für bestimmte Staaten.

Neben der sozusagen klassischen politischen Repräsentation mit Blick auf Gesetzgebung und Regierung finden sich auch Vorschläge zu eher alltagsbezogener Beteiligung auf der Ebene der Verwaltung im engeren Sinn. So fordert Behr, daß die für die Realisierung von Steuer- und Abgabenpflicht nötige konkrete Beitragsfestlegung für den einzelnen durch das Volk erfolge.[64] Erstens sei die genaue, unmittelbare Kenntnis des individuellen Vermögenszustandes nur bei den Individuen vorhanden, nicht bei der Staatsgewalt, und zweitens sei die Schätzung ein Beschluß „über sich selbst“ und damit gerecht. Schätzung und Verteilung müsse also durch die Gemeinden für ihre Mitglieder erfolgen, das bedeutet in einer (begrenzten) ‚Öffentlichkeit der

60 Diese wird durch die Gesetzräte nochmals gegengeprüft bzw. bei der Kontrolle der Rechnungslegung durch den Staatsrat gleichsam als ‚Gegenbuch‘ benutzt, Entwurf (FN 52), III/ 5/ 63.

61 Entwurf (FN 52), III/ 12/ 1 ff. Die Aufsicht wird durch einen vom „Bezirksaufseher“ ernannten „Gemeindeaufseher“ durchgeführt. Auf Kreisebene entspricht dem ein „Kreisaufseher“. Die Reihung nach Größe ist: Kreis – Bezirk – Gemeinde.

62 Behr (1775 – 1851) war zunächst Professor in Würzburg, später wurde er dort Bürgermeister. Nach langer Verfolgung und Haft wurde er erst 1848 amnestiert. Ausführlicher und m.w.N. *Cancik* (FN 10), 30 ff.

63 Die „allgemeine Staatslehre“ umfaßt vier „Systeme“: 1) System der allgemeinen Staatslehre zum Gebrauche für seine Vorlesungen. Erster Band, welcher die allgemeine Einleitung, und den ersten Theil der Staatslehre, nämlich die reine Staatslehre, oder die Staatswissenschaft enthält; Bamberg und Würzburg, 1804; 2) System der angewandten allgemeinen Staatslehre oder der Staatskunst (Politik), Erste Abtheilung Die allgemeine Einleitung, und die Staatsverfassungslehre, (= Band 1), Frankfurt am Main 1810; 3) System der angewandten allgemeinen Staatslehre oder der Staatskunst (Politik), Zweyte Abtheilung Die Staatsverwaltungslehre, (= Band 2), Frankfurt am Main 1810; 4) System der angewandten allgemeinen Staatslehre oder der Staatskunst (Politik), Fortsetzung und Schluß der Staatsverwaltungslehre (= Band 3), Frankfurt am Main 1810.

64 *Behr*, System 1804 (FN 63), §§ 638 ff.

Betroffenen‘ und unter Beteiligung derselben.[65] Auch im Bereich des Armenrechts soll die Kontrolle der Mitbürger, daß keiner Müßiggang oder Verschwendung betreibe, sondern wirklich einen Anspruch auf die Solidarität und Unterstützung der Gemeinschaft habe, durch die Mitglieder jeder Gemeinde geschehen. Nur hier bestehe die erforderliche Kenntnis des Vermögenszustandes des einzelnen.[66] Sachkenntnis, Rechtmäßigkeitsgewähr und Kontrolle sind die Motive eines solchen Beteiligungsmodells, seine Grundlage ist ein weitreichendes Konzept von Selbst-Regierung.

IV Drei Bemerkungen zum Schluß

1. Ob die preußischen Reformer diese frühdemokratischen Konzepte kannten, ist schwer zu sagen. Aber natürlich waren die französische Revolution und die sich anschließenden Änderungen der Staats- und Verwaltungsordnung sowie die Debatte darüber präsent.[67] Die Abwehr einer Revolution bei Übernahme der positiven Modernisierungsleistungen war denn auch ein wichtiges Motiv der Reformen, ja es war von „Revolution von oben“ (Struensee)[68] die Rede. Berühmt geworden ist auch ein Satz Hardenbergs, der „demokratische Grundsätze in einer monarchischen Regierung“ einbetten wollte.[69]

Sowohl die preußischen Reformkonzepte wie auch die frühdemokratischen Modelle können als Stationen verschiedener miteinander verbundener Geschichten wahrgenommen werden. Es sind Geschichten von Partizipation, von Selbstverwaltung und letztlich von Demokratie; Geschichten von Ideen und von Praxis.[70] Daß ein ganz wesentliches Motiv für Beteiligung nicht hohes demokratisches Ethos, sondern der Finanzbedarf des Staates war (und ist), gehört zu diesen Geschichten dazu.[71] Die Konzepte und ihre Realisierungen breiten sich aus, von lokalen und regionalen Anknüpfungen wandern sie im Laufe der Zeit auf

65 Der Ausdruck Betroffene oder Öffentlichkeit der Betroffenen wird bei Behr nicht verwendet.

66 *Behr*, System 1804 (FN 63), § 679.

67 Die Bedeutung der Revolution für die Reformen ist strittig, vgl. nur *Mieck*, Städtereform (FN 2), 61.

68 Vgl. *Wehler*, Deutsche Geschichte, Bd 9: Deutsches Kaiserreich, S. 37, dort Fn. 19 mwN.

69 Rigaer Denkschrift vom September 1807, in: *Winter* (FN 20), Nr. 261, 302 ff., 306.

70 Selbstverwaltungsgeschichte als ein Stück Demokratiegeschichte bei Heffter (FN 3), deutlich dazu insbesondere das Vorwort von 1950, 5 ff. Zur starken Staatsorientiertheit des Zugriffs der Preußischen Reformer und später etwa Gneists u.a. und der entsprechend viel später einsetzenden Liberalisierung vgl. nur *Klaus Lange* (FN 2), 851 ff.

71 Nachweise s. FN 13.

umfassendere staatliche Ebenen, von Verordnungen und Gesetzen in die Verfassungen.[72]

2. Um Partizipationskonzepte und ihre Umsetzung (historisch) einordnen zu können, muß man, wie ich zu zeigen versuchte, – mindestens – vier Fragen stellen.

(1) Die Frage nach der sozialen Basis der Repräsentation oder anders gewendet:
Wer darf partizipieren?

(2) Die Frage nach dem Umfang der Partizipation:
Ist die Beteiligung auf Beratung beschränkt oder wird Mitentscheidung ermöglicht? Welche Sachfragen werden der Beteiligung geöffnet?

(3) Die Frage nach den (außerrechtlichen) Möglichkeiten und Voraussetzungen der Partizipation:
Sind die erforderlichen Informationen zugänglich? Welche Bildungsanforderungen stellen sich? Wer hat Zeit, sich zu beteiligen? Wer kann es sich wirtschaftlich leisten?

(4) Die Frage nach der Bereitschaft der zu Beteiligenden:
Wer von den Berechtigten will teilnehmen? Ein Dilemma der Steinschen Städteordnung bestand darin, daß zwar mehr Einwohnern als früher das Bürgerrecht angeboten, aber nur wenige zur Annahme verpflichtet worden waren. Schnell stellte sich heraus, daß viele von der Option, das Bürgerrecht und damit eine mit-tätige Stellung in der Stadt zu erlangen, keinen Gebrauch machten. Dementsprechend sollte die ‚Pflicht zum Bürgerrecht' in der revidierten Städteordnung auf Staatsbeamte, Geistliche, Professoren, Lehrer, Ärzte und Justizkommissare ausgedehnt werden.[73]

---

72 Vgl. *Dreier*, in: *Dreier* (Hg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 2, Art. 28 Rn. 7 ff. zur Geschichte verfassungsrechtlicher Regelungen der Selbstverwaltungsgarantie.

73 *Obenaus*, Anfänge (FN 5), 47 f., 132. Zur skeptischen Aufnahme der Städteordnung in Berlin vgl. *P. Clauswitz (Hg.)*, Die Städteordnung von 1808 und die Stadt Berlin. Festschrift zur hundertjährigen Gedenkfeier der Einführung der Städteordnung, Berlin 1908, insbes. 34 f., 99 f. zu den Widerständen in der Verwaltung Berlins. Clauswitz war Stadtarchivar in Berlin; ein entsprechend informiertes Werk zur Städteordnung in Potsdam und zur Potsdamer Stadtverordnetenversammlung ist mir nicht bekannt.

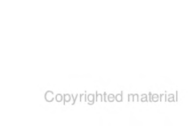
3. Die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft, Verwaltung und Bürgern seien immer wieder zu aktualisieren, die Schwierigkeiten durch die Zeiten hindurch latent. Diese eingangs des Beitrages formulierte, regelmäßig allen einleuchtende Behauptung soll zum Schluß mit einem letzten Zitat belegt werden, es stammt aus Europa: „Die Kluft zwischen der Union und ihren Bürgern zu überbrücken" müssen fünf Grundsätze für ein Gutes Regieren eingehalten werden. Dazu gehören unter anderem: Offenheit und Partizipation. So steht es im Weißbuch „Europäisches Regieren" der EU-Kommission aus dem Jahr 2001.[74] Es ist ein Programm, das auf allen Ebenen von Politik und Verwaltung umzusetzen ist. Insbesondere die Elemente Offenheit und Partizipation finden sich, etwa im europäisch determinierten Umweltrecht, an vielen Stellen aufgenommen. Sie sind oft genug gerade von den Kommunen in ‚Wirklichkeit' zu transformieren. Bei allen Unzulänglichkeiten und Rückschlägen hat die kommunale Ebene damit viel Erfahrung, dank der Tradition der Selbstverwaltung, die im frühen 19. Jahrhundert als „das Mittel zur Verbindung von Staat und Nation in Dorf, Stadt und Provinz" konzipiert wurde.[75] Die Aufgabe der Inklusion der Bürgerinnen und Bürger, die Herstellung von Akzeptanz für die Politik und die Verwaltung der Stadt bleibt – trotz Europäisierung oder Globalisierung – auch eine Daueraufgabe vor Ort, nicht zuletzt für eine Stadtverordnetenversammlung.

Die Autorin *Prof. Dr. Pascale Cancik* ist Inhaberin der Professur für Öffentliches Recht, Geschichte des europäischen öffentlichen Rechts und Verwaltungswissenschaften an der Universität Osnabrück.

---

74 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Weißbuch Europäisches Regieren, vom 25.7.2001, KOM (2001) 428 ff.: „[...] Gutes Regieren und die in diesem Weißbuch vorgeschlagenen Änderungen beruhen auf fünf Grundsätzen: Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz. Auf diese Grundsätze, von denen jeder einzelne für demokratisches Regieren wichtig ist, stützen sich die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten. Sie gelten indessen für alle Regierungsebenen – die globale, europäische, nationale, regionale und lokale Ebene. [...] Auch die Europäische Union wandelt sich. [...] Heute kann sie ihre Legitimität nur aus Teilhabe und Einbindung beziehen. Das alte lineare Modell, bei dem die Politik von oben herab verkündet wird, muss durch einen circulus virtuosus ersetzt werden, einen Spiralprozess, der – von der Gestaltung bis zur Durchführung der Politik - auf Rückkoppelung, Netzwerken und Partizipation auf allen Ebenen beruht." Bei allen Differenzen zur oben betrachteten Zeit von vor 200 Jahren: bekannt kommt einem das schon vor.

75 *Obenaus*, Verwaltung (FN 18), 138.



Zwischen Thron und Ballotage

Die erste Wahl der Stadtverordnetenversammlung in Potsdam[1]

Silke Kamp

Mit folgenden Worten beginnt der Abschnitt zu den Stadtverordneten in der am 19. November 1808 erlassenen Städteordnung, um daran anschließend die Notwendigkeit einer Stadtverordnetenversammlung zu begründen:

„Die Vertretung der Stadtgemeinde oder Bürgerschaft durch Stadtverordnete ist nothwendig, weil jene aus zu vielen Mitgliedern besteht, als daß ihre Stimmen über öffentliche Angelegenheiten, jedesmal einzeln vernommen werden könnten. Deshalb soll in jeder Stadt, nach deren Größe, der Wichtigkeit der Gewerbe und dem Umfange der Angelegenheiten des Gemeinwesens, eine angemessene Repräsentation der Bürgerschaft bestellt werden und künftig bestehen."[2]

Auf Grundlage dieses Gesetzestextes fanden am 12. und 13. März 1809 in Potsdam erstmals Wahlen zur Stadtverordnetenversammlung statt. Aufgeteilt in zwölf Bezirke, wählten die Potsdamer Bürger insgesamt 60 Stadtverordnete. Mit Einführung der Städteordnung, die Teil der Stein-Hardenbergschen Reformen war, wurde die Potsdamer Bürgerschaft dazu ermächtigt, über weite Teile der kommunalen Aufgaben selbst zu bestimmen, etwa über die Stadtkasse, die Bürgerwachen und das Armenwesen. Zur Hundertjahr-Feier der Städteordnung verfasste der Amtsgerichtsrat Julius Haeckel eine Festschrift, in welcher er mit viel Verständnis für die Arbeitsbelastung, die allen voran die Stadtverordneten auf sich nahmen, die Leistungen der Bürger würdigte.[3]

Dennoch überwog in der Forschung lange Zeit eine negative Haltung: Die zurückgehende Wahlbeteiligung in den Jahren nach 1809 und unentschuldigtes Fehlen von Stadtverordneten zu den Sitzungen wertete Jürgen Koppatz im Begleitheft zur Ausstellung des damaligen

---

1 Dieser Aufsatz erschien erstmals in: Bürger machen Politik. 200 Jahre Stadtverordnete in Potsdam, Schriftenreihe zur Stadt-und Kunstgeschichte Potsdams, Heft 1, 2009. An dieser Stelle möchte ich mich bei den Mitarbeitern des Landeshauptarchivs und des Stadtarchivs für ihre Unterstützung bei meiner Recherche bedanken.

2 Ordnung für sämtliche Städte der preußischen Monarchie, mit dazugehöriger Instruktion, Behufs der Geschäftsführung der Stadtverordneten bei ihren ordnungsmäßigen Versammlungen, vom 19. November 1808, Berlin 1822, Paragraph 69.

3 *Julius Haeckel*, „Die Einführung der Städteordnung vom 19. November 1808 in Potsdam", in: Mitteilungen des Vereins für die Geschichte Potsdams (MVGP) N.F. 5,1 (1909), S. 1-62.

Bezirksmuseums „Zur Geschichte der Wahlen in Potsdam“ als Indiz für fehlendes politisches Interesse. Damit brachte er auch die Arbeit der Stadtverordneten an sich in Misskredit.[4] Einerseits war dieses Urteil vermutlich ideologisch motiviert. Es ging wohl auch darum, einen Fortschritt von der politischen Kultur des Biedermeiers hin zum Sozialismus nach 1945 zu konstatieren. Andererseits befand sich Koppatz mit seiner Kritik am Gemeinsinn der Potsdamer in bester Gesellschaft mit führenden Sozialhistorikern der bürgerlichen Geschichtsschreibung.[5] Der Einsatz von Bürgern, die ihre Geschäfte nicht ruhen lassen konnten, aber lieber wenigstens für ein paar Stunden an Wahlhandlungen teilnahmen, anstatt der Wahl von vornherein fern zu bleiben, wird hier ausgeblendet. Ebenso das Pflichtgefühl derjenigen, die trotz Krankheit zu den Magistratswahlen erschienen und sich stattdessen lieber im Verlauf der Abstimmung wegen Unpässlichkeit entschuldigen ließen.[6]

Neue Impulse gewann die Forschung zur Einführung der Städteordnung im Land Brandenburg durch Brigitte Meier.[7] Die Historikerin rückte die Arbeit der Stadtverordneten nicht nur in den Kontext der Revolution von 1848, sondern sah ihre Einsetzung als Ergebnis eines langen Ringens um Mitbestimmung.[8] Die Einführung der Städteordnung in Potsdam, Neuruppin oder Beelitz war ohne das Engagement der Bürger nicht denkbar gewesen und besitzt eine Vorgeschichte, die

---

4 *Jürgen Koppatz*, „Zu einigen Fragen der Kommunalwahlen und der städtischen Verwaltung in Potsdam (1808-1946)“, in: Beiträge zur Potsdamer Geschichte (1969), S. 29-107, hier S. 37 f. Neben der Festschrift von Haeckel ist der Aufsatz von Koppatz die bislang umfangreichste Abhandlung zur Einführung der Städteordnung. Obwohl beide Darstellungen durch eine Fülle an Informationen bestechen, können sie wegen etlicher Ungenauigkeiten und Fehler nicht überzeugen.

5 Brigitte Meier nennt als Vertreter dieser Auffassung neben Clausewitz Sozialhistoriker wie Koselleck, Wehler oder zuletzt Kocka. *Brigitte Meier*, „Die Einführung der Steinschen Städteordnung in Potsdam. Von der Magistratsverfassung zur städtischen Selbstregierung“, in: Jahrbuch für Brandenburgische Landesgeschichte 44 (1993), S. 128.

6 Siehe etwa die Vermerke auf den Kandidatenlisten der einzelnen Bezirke für die Stadtverordnetenwahl bei *Haeckel*, 1909, S. 16 ff.

7 *Brigitte Meier*, „Von der Alltagserfahrung der Stadtbürger zur politischen Kultur des Gemeindeliberalismus in brandenburgischen Städten 1809-1830“, in: *Klaus Neitmann (Hg.)*, Das brandenburgische Städtewesen im Übergang zur Moderne (= Veröffentlichungen des Brandenburgischen Landeshauptarchivs; 43), Berlin 2001, S. 101-134. Meier erinnert hier an die hohe Arbeitsbelastung der ehrenamtlich für das Gemeinwohl engagierten Bürger. Ebd., S. 106 f.

8 In diesem Zusammenhang spricht Meier von der politischen Kultur des „Gemeindeliberalismus“. Dessen Anfänge reichen bis weit in das 18. Jahrhundert zurück und bestimmten letztlich auch die Ereignisse des Vormärz. Ebd., S. 101 f. und 104 f.

bis weit vor der Niederlage von Jena und Auerstedt in die Zeit der Aufklärung zurückreicht.

20 Jahre nach dem Fall der Mauer und 200 Jahre nach Einführung der Städteordnung ist das Interesse an den ersten Stadtverordnetenwahlen neu entfacht. Umso mehr als zunehmend deutlich wird, dass die in Archiven verfügbare Quellenbasis entschieden breiter ist, als das Kompendium historischer Zeugnisse, auf dem die ältere Stadtgeschichtsschreibung aufbaut.[9] Neue Ansätze betonen die europäische Dimension Potsdams als Resultat der Niederlassung verschiedenster Einwandergruppen im Verlauf des 18. Jahrhunderts.

Gestützt auf die Neubewertung des Gemeinsinns Potsdamer Bürger um 1800 und auf neue Quellenfunde, möchte ich das Augenmerk auf das Werden der Potsdamer Bürgerschaft richten und auf die Herausforderungen, vor die sie sich im Jahr 1809 gestellt sah. Nicht nur die Folgen des Krieges gegen Frankreich galt es damals zu bewältigen, sondern auch die Handlungsspielräume, die die Städteordnung den Bürgern zubilligte, selbstbewusst auszufüllen. Die Bürgerschaft sah sich zwischen Thron und Ballotage gestellt: zwischen dem Einfluss landesherrlicher Verwaltungsbehörden und der Notwendigkeit, durch Mehrheitsbeschluss über die Zukunft ihrer Stadt selbst zu entscheiden.

9 Neue Ansätze und Forschungsdesiderate wurden etwa im Katalog Königliche Visionen aufgezeigt. Königliche Visionen. Potsdam eine Stadt in der Mitte Europas (= Veröffentlichungen des Potsdam-Museums; 37), herausgegeben von der Landeshauptstadt Potsdam, Potsdam 2003.

Wie kam es überhaupt zur Städteordnung? Die bürgerliche Selbstverwaltung der Stadt Potsdam begann streng genommen nicht erst am 12. März 1809, sondern im Dezember 1806 mit der Einsetzung des Bürgerkomitees. Sie hat also ihren Anfang in der französischen Besatzungszeit. Zur Besetzung Potsdams – oder der „französischen Invasion" wie es in den Quellen heißt – kam es wenige Tage nach der Niederlage Preußens gegen Frankreich in der Schlacht bei Jena und Auerstedt am 14. Oktober 1806. Die preußische Armee – schlecht ausgerüstet und ebenso schlecht versorgt – war den französischen Truppen militärisch nicht gewachsen. Taktische Fehler verschärften die Situation. Die preußische Armee zog sich zurück, die königliche Familie floh nach Königsberg. Die Residenzen Potsdam und Berlin wurden kampflos eingenommen und bis Ende November war fast ganz Preußen von Frankreich besetzt. Napoleon wandte sich alsbald England und Russland zu. Das war auch der Grund, warum die französische Armee nicht einfach über Preußen und seine Havelresidenz hinweg rollte, sondern sich hier für zwei Jahre häuslich einrichtete.[10] Am 24. Oktober vormittags traf das französische Heer, mit Napoleon an der Spitze, in Potsdam ein. Für den glühenden Verehrer Friedrich II. war der Besuch Sanssoucis und der Garnisonkirche obligatorisch. Eine Parade vor dem Stadtschloss, mit der der selbsternannte Kaiser der Franzosen seinen Sieg über Preußen auskostete, bildete den Abschluss dieses touristischen Begleitprogramms. Anschließend zog Napoleon mit dem Großteil seiner Truppen weiter nach Berlin.

Um zu begreifen, was die Ankunft der französischen Soldaten damals für die Stadt Potsdam bedeutete, muss man bedenken, dass Potsdam um 1800 etwa 18.000 Einwohner zählte. Fügt man die Soldaten der Garnison und deren Familien hinzu, lebten vor Kriegsbeginn 27.000 Menschen in Potsdam.[11] Die Zahl der Soldaten, die

10 Die detaillierteste und verlässlichste Schilderung der französischen Invasion in Potsdam bis Ende 1806 erhalten wir von Ostmann. *Robert Ostmann*, „Potsdam während der französischen Invasion. I. Das Jahr 1806", in: MVGP 2 (1866), S. 77-91. Leider lassen sich seine Angaben heute kaum noch überprüfen, da Ostmann Quellenbelege vermeidet und sich zum großen Teil auf Akten zu beziehen scheint, die heute nicht mehr verfügbar sind. Vgl. zu diesem Forschungsproblem *Ilja Mieck*, „Napoleon in Potsdam", in: Francia 31/2 (2004), 121-146, der hierin Bezug zur Verlässlichkeit älterer Schilderungen vom Besuch Napoleons nimmt.

11 Das Historische Ortslexikon gibt für das Jahr 1800 eine Einwohnerzahl von 17.938 an, zuzüglich der Militärpersonen von 26.785. Historisches Ortslexikon für Brandenburg. Teil 3: Havelland, bearbeitet von *Lieselott Enders* (= Veröffentlichungen des Staatsarchivs Potsdam; 11), Weimar 1972, S. 291 ff.

auf dem Weg nach Berlin in Potsdam Halt machten, belief sich auf 60.000 Mann. Sie mussten auf den freien Plätzen in der Stadt und vor den Stadttoren campieren. Diese Masse an Soldaten war von der Stadt Potsdam kaum zu versorgen. So kam es in den ersten Tagen der französischen Invasion überall zu Plünderungen. Die Schadensmeldungen Potsdamer Bürger füllen im Stadtarchiv mehrere Regalmeter. Einer, der unter den marodierenden Soldaten besonders zu leiden hatte, war der Müller David Nevir, dem damals die sogenannte Babergsmühle gehörte.[12] Bei Nevir handelt es sich um einen Nachfahren französischer Glaubensflüchtlinge, die in Potsdam seit 1731 den Status französischer Kolonisten mit eigener Gerichtsbarkeit und eigenem Bürgerrecht genossen. Nevir schildert seine Begegnung mit den französischen Soldaten folgendermaßen:

„In den drei ersten Tagen der Französischen Invasion kamen verschiedenemal Trupps Franzosen zu 12, 30, und 4 Mann, welche so lange ich ihnen Prod und Semmel zu geben hatte, sich noch ziemlich betrugen, dann aber zu plündern anfingen, und alles dasjenige mit Gewalt nahmen, was meine heut überreichte Designation enthält.“[13]

Obwohl er sich mit den französischen Soldaten auf Französisch verständigen konnte, blieb Nevir nicht von ihren Gewalttätigkeiten verschont. Wie Nevir erging es den meisten der damals rund 140 in Potsdam lebenden französischen Kolonisten. Sie litten – frankophon oder nicht – genauso wie die übrigen Einwohner unter den Auswirkungen der französischen Invasion.

Der französischen Armee war an der raschen Befriedung der Lage sehr gelegen, brauchte sie doch Preußen als sicheres Durchzugsgebiet für den anstehenden Feldzug gegen Russland und die Stadt Potsdam, um hier ein Kavalleriedepot zu unterhalten. Zum einen gab es daher die Versorgung der Armeeangehörigen, die vor Ort blieben, zu organisieren, zum anderen die der durchziehenden Truppen. Neben Verpflegung und Unterkunft der Soldaten und Offiziere mussten in einem Kavalleriedepot auch die Reittiere versorgt werden. Sie wurden – wo es ging – bei Bürgern untergebracht. Allein im Holländischen Viertel betrug die Zahl der untergestellten Pferde 351.[14] Die übrigen Reittiere

12 Laut Haeckel befand sich die Babergsmühle (oder Babelmühle) an der Stelle, an der heute der Flatowturm steht. *Haeckel*, 1909, S. 6.

13 Den ihm zugefügten Schaden bezifferte Nevir auf rund 618 Reichstaler. Stadtarchiv Potsdam 1-5/695, 03.03.1810. Die hier wiedergegebene Formulierung entstammt freilich der Feder eines Amtsschreibers, der Nevirs Aussage zu Papier brachte.

14 Stadtarchiv Potsdam 1-5/703. Der Quartierstand der Pferde betrug etwa 700. In Friedenszeiten waren dort nur um die 50 Pferde untergebracht.

befanden sich in Baracken an der Stadtmauer.[15] Ein Quartierstand von zuletzt ungefähr 100 Offizieren, 2.500 Soldaten und einer Kapazität der Kasernen von 1.600 Mann bedeutete, dass die Bürger zu Naturaleinquartierungen herangezogen werden mussten, erst Recht um das durchziehende Militär, das gut das Zwei- bis Dreifache des Quartierstandes umfassen konnte, aufzunehmen.[16]

Um die Lasten der französischen Besatzung zu tragen, berief der Magistrat auf Geheiß der französischen Stadtkommandantur am 12.12. 1806 ein Bürgerkomitee aus zunächst vier Personen ein, das am 18. Dezember durch Wahlen in den einzelnen Stadtvierteln von den Hausbesitzern Potsdams legitimiert und erweitert wurde.[17] Die Hauseigentümer schlugen dabei die Kandidaten für das Bürgerkomitee vor. Das Bürgerkomitee nominierte Kandidaten für die Wachen, die die Stadttore kontrollieren sollten, und Bürgerwachen für die nächtlichen Patrouillen. Die Wahl erfolgte wiederum durch die Bürger der Stadt. Um die Verpflegung der kasernierten Soldaten zu gewährleisten, wurden auf Vorschlag des Bürgerkomitees Anleihen und angeordnete Beiträge mit einer Verzinsung von 5 bis 5,5 Prozent erhoben.[18] Aus dieser Dispositionskasse ging schließlich die Stadtkasse hervor. Wer nach Meinung der Bürgerschaft Bargeld abgeben konnte, wurde vorgeladen. Nur die wenigsten erschienen erst nach Androhung eines Strafgeldes vor dem Bürgerkomitee.[19] Hier musste sich der Bürgersinn der Potsdamer also erstmals bewähren. Während der König nach wie vor im entfernten Königsberg weilte, waren die Einwohner der Residenzstadt auf sich allein gestellt. Von 1806 bis 1808 übten sie bereits ein, was im März 1809 offiziell eingeführt wurde: die bürgerliche Selbstverwaltung.

15 Die Kirchen wurden wenn, dann nur als Fourage Magazine genutzt, nicht als Pferdeställe. Stadtarchiv Potsdam 1-5/851;941. Angaben von 12.000 zu versorgenden Pferden, wie zuletzt im Katalog Königliche Visionen, beziehen sich auf die Gesamtzahl der in den Jahren 1806 bis 1808 in Potsdam untergebrachten Pferde der französischen Armee. Königliche Visionen, 2003, S. 235.

16 Zur Kapazität an Kasernen in Potsdam für das ausgehende 18. Jahrhundert vgl. *Detlef Kotsch*, „Holländerviertel und Bornstedter Feld. Die soziale Funktion von Bürgerquartier und Kaserne", in: *Bernhard R. Kroener (Hg.)*, Potsdam: Staat, Armee, Residenz in der preußisch-deutschen Militärgeschichte, im Auftrag des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes Frankfurt am Main, S. 309-322, hier S. 315.

17 Stadtarchiv Potsdam 1-5/490, fol. 11 ff.

18 Stadtarchiv Potsdam 1-5/489, fol. 90 ff.

19 Die Bürger wurden bezirksweise vorgeladen. Aus dem Schlossbezirk erschienen 36 Bürger, die insgesamt 2.845 Reichstaler gaben. Nur fünf mussten bei einer Geldstrafe von einem Reichstaler erneut vorgeladen werden. Stadtarchiv Potsdam 1-5/489, 101 ff.

Der Friedensschluss in Tilsit im Juli 1807 schrieb zwar ein Ende der französischen Besatzung fest, doch kamen mit den Kontributionszahlungen neue Verbindlichkeiten auf die Stadt Potsdam zu. Die Französische Besatzung bedeutete für die Stadt Potsdam und ihre Bewohner eine dreifache finanzielle Belastung: Erstens die durch die Plünderungen zu Beginn der Besatzung entstandenen Verluste in Höhe von rund 200.000 Reichstalern. Zweitens die Kosten für Einquartierung und Verpflegung der Armee inklusive der daraus resultierenden Einbußen in Handel und Gewerbe von wenigstens 1.178.000 Reichstalern. Und drittens die Kontributionszahlungen, die noch einmal mit 157.000 Reichstalern zu Buche schlugen.[20] Am Vorabend der Stadtverordnetenwahlen war nicht nur die Stadt mit 250.000 Reichstalern verschuldet, sondern auch knapp die Hälfte ihrer nunmehr 14.000 Einwohner verarmt.[21] In diesem Lichte betrachtet erscheint die Einführung der Städteordnung nicht so sehr als ein Zugeständnis politischer Mitbestimmung an die Potsdamer Bürger, sondern vielmehr als das sich Entledigen einer lästigen Verantwortung: die Folgen der französischen Besatzung zu bewältigen und insbesondere die Schulden abzutragen. Diese Aufgabe übertrug der Monarch gern an seine Untertanen.[22]

20 *Haeckel*, 1909, S. 53 f.

21 Brandenburgisches Landeshauptarchiv (BLHA), Pr. Br. Rep. 19 Steuerrat Potsdam, Nr. 2085, 25.02.1809. Diese Angabe bezieht sich auf die Seelenzahl ohne Militärpersonen und das Dorf Nowawes.

22 Die kurmärkischen Städte erkannten schnell, welchen „Pferdefuß" die Städteordnung hatte. *Meier*, 2001, S. 110 f.

II Die Einführung der Städteordnung

Die schmachvolle Niederlage bei Jena und Auerstedt, die Preußen die Unzulänglichkeit seiner Armee schmerzlich vor Augen geführt hatte, setzte ein ganzes Bündel von Reformen auf militärischer, politischer und wirtschaftlicher Ebene in Kraft, die letztlich dem Zweck dienten: das Militär wieder schlagfertig werden zu lassen. Sie gingen als Stein-Hardenbergsche Reformen in die Geschichte ein. Sinnfälligerweise kam die Inspiration hierfür aus dem revolutionären Frankreich. Es handelte sich in abgewandelter Form gerade um die Neuerungen, die Napoleon mit militärischen Mitteln in Kontinentaleuropa einführen wollte. Jedoch sollte Frankreich keinesfalls kopiert werden. Was der Regierung in Preußen vorschwebte, bringt Karl August Fürst von Hardenberg, einer der Mitverfasser des Stein-Hardenbergschen Reformwerkes, in seiner Rigaer Denkschrift auf den Punkt:

„Also eine Revolution im guten Sinn, gerade hinführend zu dem großen Zweck der Veredelung der Menschheit, durch Weisheit der Regierung und nicht durch gewaltsame Impulsion von innen oder außen, – das ist unser Ziel, unser leitendes Prinzip. Demokratische Grundsätze in einer monarchischen Regierung: dieses scheint mir die angemessene Form für den gegenwärtigen Zeitgeist. Die reine Demokratie müssen wir noch dem Jahre 2440 überlassen, wenn sie anders je für den Menschen gemacht ist.“[23]

Nichts desto trotz bot sich für die Einwohner Potsdams ein Jahr nach Abzug der französischen Soldaten die Gelegenheit, erstmals ein Stadtparlament zu wählen, und das nach einem engen Zeitplan: Am 19. November 1808 wurde die Städteordnung vom König Friedrich Wilhelm III. erlassen. Im Dezember 1808 verabschiedeten sich die letzen französischen Soldaten aus Potsdam. Am 8. Februar ging beim Potsdamer Magistrat die Verfügung der kurmärkischen Regierung zur Einführung der Städteordnung ein, und schon am 12. März fand in Potsdam, als erste der vier kurmärkischen Großstädte, die Wahl der Stadtverordneten statt.[24] Hierzu wurde das Stadtgebiet in zehn Wahlbezirke aufgeteilt, wobei jeder 1.000 bis 1.500 Einwohner umfasste. Die Bezirke hießen: Heilig-Geist-Kirche, Schloss, Garnisonkirche, Kiez, Brandenburger, Nauener, Holländischer, Neustädter und Friedrichstädtischer

---

23 Zitiert nach *Stephan Huck*, Geschichte der Freiheitskriege, (= Hilfen für die historische Bildung; 1) Potsdam 2004, S. 50.

24 Der Potsdamer Magistrat bemühte sich also, die Städteordnung umgehend einzuführen. Bis dato war die Städteordnung erst in Fehrbellin, Lindow, Luckenwalde, Pritzwalk, Rheinsberg, Zinna, Beelitz, Friesack und Neuruppin in Kraft. Berlin wählte seine Stadtverordneten vom 18. bis zum 22.04.1809. Meier, 1993, S. 120.

Bezirk. Mit der Berliner, der Brandenburgischen und der Teltower Vorstadt waren es schließlich zwölf Wahlbezirke.[25]

Voraussetzung für die Teilnahme an den Wahlen war das Bürgerrecht. Laut Städteordnung sollte es ohne Ansehen der Nation oder Religion vergeben werden. Es stand also neben den 132 Angehörigen der Französischen Kolonie auch den 159 Mitgliedern der jüdischen Gemeinde offen. Frauen konnten das Bürgerrecht ebenfalls erwerben, egal ob sie verheiratet waren oder nicht.[26] Wahlberechtigt waren hingegen nach Paragraph 74 der Städteordnung nur männliche Bürger, die entweder über Haus- oder Grundstücksbesitz verfügten, oder über ein jährliches Einkommen von mindestens 200 Reichstalern.[27] Somit durften an der ersten Wahl der Potsdamer Stadtverordneten nur 949 Bürger teilnehmen.[28] Der Aufruf zur Wahl wurde in den Berliner Zeitungen veröffentlicht, am Rathaus und der Garnisonkirche, an sämtlichen Kanalbrücken und an öffentlichen Plätzen an den Laternen angeschlagen.[29] An den zwei Sonntagen vor der Wahl verkündeten die Pastoren den Aufruf von den Kanzeln.[30] Die Wahl leitete ein Gottesdienst ein. Zu dessen Besuch waren die stimmfähigen Bürger aufgefordert, denn es bestand Wahlpflicht. Zu Beginn der Wahlhandlung wurden die Paragraphen 79 bis 104 der Städteordnung langsam und deutlich vorgelesen, die erschienenen und nicht erschienenen Bürger festgestellt, nicht stimmfähige Bürger aus dem Lokal entfernt und die Kandidatenliste erstellt. Als Wahllokale dienten nicht nur öffentliche Gebäude wie die Große Stadtschule und das Kommandantenhaus, sondern auch Privat- und Gasthäuser.[31] Allein das Verlesen von vier Seiten aus der Städteord-

25 *Haeckel*, 1909, S.7 f.

26 Dies geht aus den Listen der aufgenommenen Bürger hervor. BLHA, Pr. Br. Rep. 30 Polizeipräsidium Potsdam, Nr. 202.

27 Nach Berechnungen von Straubel erzielten ein Jahreseinkommen dieser Höhe Schullehrer sowie tendenziell eher Schlosser und Zimmerleute, selten jedoch Schuster und Schneider. *Rolf Straubel*, Frankfurt (Oder) und Potsdam am Ende des Alten Reiches: Studien zur städtischen Wirtschafts- und Sozialstruktur (= Quellen und Studien zur Geschichte und Kultur Brandenburg – Preußens und des Alten Reiches; 2), Potsdam 1995.

28 BLHA, Pr. Br. Rep. 19 Steuerrat Potsdam, Nr. 2085, 25.02.1809. Damit lag der Anteil der stimmfähigen Bürger in Potsdam mit 64,7 Prozent deutlich unter dem Durchschnitt kurmärkischer Städte (83,7 Prozent), was Meier darauf zurückführt, dass viele Bürger, die weder über Grund- noch Hausbesitz verfügten (nicht angesessene Bürger), die Einkommensgrenze unterschritten. *Meier*, 1993, S. 120 f. Zieht man von den rund 1.500 auf der Bürgerrolle vermerkten Bürgern die Stimmfähigen, die Frauen und die Erben ab, kommen hierfür 285 Bürger in Frage.

29 *Haeckel*, 1909, S.13.

30 BLHA, Pr. Br. Rep. 19 Steuerrat Potsdam, Nr. 2085, 25.02.1809.

31 *Haeckel*, 1909, S. 15.

nung dürfte eine halbe Stunde in Anspruch genommen haben, so dass es wohl bereits früher Nachmittag war, als mit der eigentlichen Wahl begonnen wurde.

Gewählt wurde geheim durch Ballotage mit weißen und schwarzen Stimmkugeln, die man in weiße und schwarze Leinenbeutel warf. Über die Kandidaten stimmten die Bürger der Reihe nach ab. Zuerst wurden im weißen Beutel die weißen Kugeln als Ja-Stimmen gesammelt, dann im schwarzen Beutel die schwarzen Kugeln als Nein-Stimmen. Ein Kandidat galt nur dann als gewählt, wenn er mehr Ja- als Neinstimmen auf sich vereinigen konnte. Da nur für sechs Bezirke Beutel und Kugeln angeschafft wurden, musste die Wahl auch an zwei Tagen erfolgen, nämlich am 12. und 13. März. Der Kandidat selbst enthielt sich der Stimme. Nur in einem Fall verzichtete man auf die Ballotage, als sich die Wähler im sechsten Bezirk, dem Nauener, einstimmig für den Ratszimmermeister Johann Gottlieb Vogel als ältesten und, wie Haeckel schreibt, angesehensten Bürger aussprachen.[32] Das Ansehen Vogels gründete sich neben seinem Amt als Stadtverordneter im alten Magistratskollegium auf seine Arbeit im Bürgerkomitee.[33]

Am 17. März ging Vogel als ältestem der noch amtierenden Stadtverordneten das Wahlprotokoll zu und einen Tag später die Meldung, dass als Versammlungsort das Holländische Kämmereihaus in der heutigen Lindenstraße 54 bestimmt sei. Daraufhin lud er am 19. März die Stadtverordneten bezirksweise zur Konferenz für den 20. März um 14 Uhr ein.[34] Dort tagte die Stadtverordnetenversammlung vermutlich bis 1819, als sie mit dem Stadtgericht den Sitzungsort tauschte und ins Rathaus zog.[35]

32 Ebd. Vogel war damals 67 Jahre alt.

33 BLHA, Pr. Br. Rep. 19 Steuerrat Potsdam, Nr. 2085, fol. 19. Die übrigen Stadtverordneten waren: Ratsmaurermeister Hecker, Schlächtermeister Giessmann und Schmiedemeister Dannenberg. Auch Hecker gehörte dem Bürgerkomitee an, wie auch die später gewählten Stadträte Rennschuh, Brendel, Burghalter und Freytag. Stadtarchiv Potsdam 1-5/490.

34 *Meier*, 1993, S. 122.

35 BLHA, Pr. Br. Rep. 30 Polizeipräsidium Potsdam, Nr. 202. Aus den Listen der Wahllokale zu den jährlichen Stadtverordnetenwahlen, die der Magistrat an das Polizeidirektorium übersandte, lässt sich schließen, bis wann ungefähr das Haus in der Lindenstraße 54 als Sitzungsort der Stadtverordnetenversammlung genutzt wurde, und wann der Umzug ins Alte Rathaus erfolgte. So fand 1811 die Wahl im 6. Bezirk erstmals im „Holländischen Kämmereihause" statt. 1812 wurde dieses Lokal als „Stadtverordneten Hause" bezeichnet. 1818 wählte dort der 5. Bezirk. Im Jahr 1819 war die Lindenstraße 54 kein Wahllokal mehr. 1820 stimmte der 5. Bezirk nachweislich im „Erwerbschulhaus am Canal, der Post gegenüber" ab, bevor er 1821 im Rathaus wählte. 1822 hieß es dann präziser: „in den Stadtverordneten Saal zu Rathause". Das Holländische Haus musste für die Nutzung als Gericht erst umgebaut werden. Einer Inschrift über dem Eingang zufolge, konnte das Stadtgericht 1820 dort seine Arbeit aufnehmen. Für diesen Hinweis danke ich Gabriele Schnell, Potsdam.

III Die Aufgaben der Stadtverordnetenversammlung

Schon auf seiner konstituierenden Sitzung beriet das Stadtparlament über die Wahl des Magistrats.[36] Hierzu stellten die Stadtverordneten zunächst drei Kandidaten für den Posten des Oberbürgermeisters auf. Die Ernennung des höchsten Vertreters der Stadt war laut Städteordnung Sache des Königs. Er konnte aus den drei Vorschlägen der Stadtverordneten seinen Favoriten zum Oberbürgermeister bestimmen. Das Votum des Königs wollten die Stadtverordneten zunächst abwarten, bevor sie die besoldeten Stadträte wählten, um gegebenenfalls die nicht berücksichtigten Kandidaten in die leitenden Ämter des Magistratskollegiums berufen zu können. Daher wählte die Versammlung am 25. März zunächst zwölf unbesoldete Stadträte, darunter sieben Stadtverordnete: Maurermeister Rennschuh, Zimmermeister Brendel, Kammermusikus Burghalter, Steinmetzmeister Trippel, Schneidermeister Müller, Kaufmann Iden, Kaufmann Weinkauf, Kaufmann Peterßon, Tuchfabrikant Freytag, Hofsattlermeister Gleißberger, Kaufmann Eisenhardt jun. und den Lederfabrikanten Daniel Elias Itzig. Itzig besaß noch nicht das Bürgerrecht, daher warb der Magistrat beim Steuerrat Ribbach für dessen Aufnahme als Bürger. Zur Begründung führte der Magistrat nicht nur die wirtschaftliche Verflechtung seiner Fabrik mit dem städtischen Gewerbe an und den Umstand, dass seine ererbte Lederfabrik schon während der französischen Besetzung zur Stadt gerechnet, also gleichermaßen zu Einquartierungen und Kontributionszahlungen herangezogen wurde, sondern berief sich auch auf Itzigs Ansehen und seinen vortrefflichen Charakter:

„derselbe [ist] im Besitze des vollen Vertrauens der hiesigen Bürgerschaft, was besonders daraus hervor geht, daß sie denselben zum unbesoldeten Stadtrath gewählt haben. In dieser Qualität aber wird er nicht bestätigt werden können, bevor er nicht zum Bürger angenommen worden ist. Wir müssen aber deßen Bestätigung wünschen, da wir den Itzig als einen sehr rechtschaffenen und klugen Mann schätzen."[37]

Über die Vergabe des Bürgerrechts konnten die Stadtverordneten auch selbst entscheiden. So verweigerten sie in einem Beschluss vom 19. Dezember 1809 den Bordellwirten in Potsdam das Bürgerrecht und zwangen sie damit, ihre Häuser zu verkaufen.[38] In einem anderen Fall

36 BLHA, Pr. Br. Rep. 19 Steuerrat Potsdam, Nr. 2085, fol. 65.

37 Ebd., fol. 51ff. Am 18.04.1809 bestätigt die kurmärkische Regierung, dass Itzig zum Bürger angenommen wurde.

38 Hiergegen führte die Bordellwirtin Schüler, deren Etablissement in verkehrsgünstiger Nähe zum Nauener Tor lag, Beschwerde. Sie fand jedoch nur beim Stadtgericht Gehör, das

veranlassten sie die Rehabilitierung des Dienstknechtes Samuel Strenge, dem sein Herr, der Stadtrat Burghalter, einen ihm „alle Ehre beraubenden Aufführungsschein" ausgestellt hatte, und verhalfen ihm so zu seinem Bürgerrecht.[39] Diese Beispiele verdeutlichen, dass der Magistrat sich nicht nur in seine Rolle als ausführendes Organ der Stadtverordnetenversammlung fügte, sondern dass sich das Stadtparlament auch als Kontrollinstanz des Magistratskollegiums begriff.[40]

IV Zwischen Thron und Ballotage – die Oberbürgermeisterwahlen

Obwohl sich die Stadtverordnetenversammlung bereits auf ihrer konstituierenden Sitzung mit der Besetzung des Oberbürgermeisteramts befasste, bedurfte es über zwei Monate Zeit und mehrerer Anläufe, bis endlich die erforderliche Zahl von drei Kandidaten dem König vorgeschlagen werden konnte, die nicht nur bereit waren, dieses Amt zu übernehmen, sondern deren Kandidatur auch durch die Mehrheit der Stadtverordneten befürwortet wurde.[41] Nicht jeder fühlte sich geeignet,

„einem Posten mit Nutzen vorzustehen, in welchem täglich und stündlich die Klagen der Einwohner über das sie drückende Elend das Herz dessen zerreißen, von welchem sie Hülfe erwarten und der nirgends Mittel zum Hülfen in Händen hat oder nur voraussehen kann."[42]

Die Nominierung zog sich u. a. auch deshalb in die Länge, weil das Amt des Oberbürgermeisters nicht nur nach einer besonderen fachlichen Kompetenz des Bewerbers verlangte, sondern auch eine hohe Arbeitsbelastung mit sich brachte. Dieser zeigte sich nach Einschätzung

---

dem Magistrat zum Zwangsverkauf ihres Hauses die Amtshilfe verweigerte. Stadtarchiv Potsdam 1-5/538, fol. 51f.; BLHA, Pr. Br. Rep. 2A I Kom, Nr. 121, fol. 51.; BLHA, Pr. Br. Rep. 2 A I Kom, Nr. 122, fol. 91.

39 BLHA, Pr. Br. Rep. 30 Polizeipräsidium Potsdam, Nr. 202, 05.05.1815.

40 Meier weist darauf hin, dass trotz der Konflikte zwischen den Stadtverordneten und dem Magistrat, die sich in den ersten Jahren der städtischen Selbstregierung um Kompetenzstreitigkeiten und angesichts leerer Kassen entzündeten, „zwischen beiden Gremien doch stets Einvernehmen in dem Bemühen [bestand], dem Gemeinwohl zu dienen." *Meier*, 1993, S. 128.

41 Leider lässt sich die Kandidatenkür des ersten Oberbürgermeisters nur lückenhaft rekonstruieren, da die ersten Protokollbücher der Stadtverordnetenversammlung für Potsdam nicht erhalten sind. Selbst Haeckel konnte damals für seine Studien erst auf den Band von 1813-1817 zurückgreifen. Wie Anmerkung 3.

42 Mit diesen Worten begründete der Steuerrat Ribbach seinen Verzicht auf die ihm von den Stadtverordneten angetragene Kandidatur für den Posten des Oberbürgermeisters. BLHA, Pr. Br. Rep. 19 Steuerrat Potsdam, Nr. 2085, fol. 66.

der Kriegsräte Richter und Ribbach nicht jeder der Vorgeschlagenen gewachsen. Insbesondere wurde eine entsprechende Ausdauer dem Kriegsrat und Stadtverordneten Christian Friedrich Nachtigall in Abrede gestellt, der in seinem derzeitigen Amt in der Verwaltung des Großen Militärwaisenhauses nur wenige Stunden täglich arbeite und wegen seines fortgeschrittenen Alters das erforderliche Pensum im Magistrat nicht bewältigen könne.[43] Zumindest im letzten Teil der Begründung scheinen Richter und Ribbach nicht gefehlt zu haben. Der Stadtverordnete Nachtigall starb im Mai des darauffolgenden Jahres.[44] Der Justizrat Massow hingegen lehnte seine Nominierung mit der Begründung ab, er habe sich bereits in seiner Geburtsstadt Brandenburg als Oberbürgermeister beworben. Dieses Amt war ihm jedoch nicht vergönnt. Am 02. Juli verstarb Massow in Brandenburg an „bösartigem Nerven Fieber".[45]

Nur unwillig wie es scheint, konnten sich die Stadtverordneten zur Nominierung des bisherigen Stadt- und Polizeidirektors Jacob Brunner durchringen. So erreichte der frühere Regimentsquartiermeister und Verwalter der Dispositionskasse Wilhelm Sankt Paul in der entscheidenden Abstimmung von 56 anwesenden Stadtverordneten 36 Ja-Stimmen bei seiner eigenen Enthaltung, der Ratmann Weil 30 Stimmen, Brunner jedoch lediglich 29 und damit die erforderlichen Ja-Stimmen nur denkbar knapp. Brunners Aufstellung war fiskalisch motiviert. Sollte er weder sein jetziges Amt fortführen können, noch auf einen hoch dotierten Posten in den Magistrat gewählt werden, drohten erkleckliche Pensionsforderungen. Dieses Problem drang in folgendem Wortlaut bis zur höchsten Stelle der Verwaltung vor. In diesem Falle

„ist durchaus keine Möglichkeit abzusehen, woher die schon immer armen, und jetzt völlig zu Grunde gerichteten Einwohner, dies alles, und da auch gewiss mehrere von dem übrigen Magistrats Gliedern ausscheiden werden, auch deren Pensionen aufbringen sollen. Werden sie zur Herbeischaffung dieser Summen mit Gewalt gezwungen, so werden sie mit unaufhörlichen Klagen Eure königliche Majestät behelligen, erfolgen die Pensionen nicht, so werden die unglücklichen Officianten aus Mangel und gestützt auf die Verheißung der Städteordnung ebenso dringende und höchst gerechte Beschwerden führen, und es wird dem Landesväterlichen Hertzen Eurer

43 „Über dem bin ich bei seinem Alter und dem ruhigen Posten welchen er jetzt bekleidet, und der vielleicht täglich kaum eine oder ein Par Stunden Arbeit erfordert, überzeugt, daß es ihm auch bei dem besten Willen unmöglich sein wird mit der Anstrengung zu arbeiten welche die hiesige Oberbürgermeisterstelle nothwendig machen wird." Ebd., fol. 69.

44 BLHA, Pr. Br. Rep. 2A I Kom, Nr. 130, fol. 230 f.

45 BLHA, Pr. Br. Rep. 19 Steuerrat Potsdam, Nr. 2121, 04.07.1809.

königlichen Majestät gewiß eben so schmerzhaft sein, die Klagen des einen oder anderen Theils unerhört zurück zu weisen, als aus den Staatscassen bei der jetzigen Lage der Dinge Zuschüsse zu bewilligen."

Um seine Untertanen zu entlasten, musste der König Brunner demnach entweder als Oberbürgermeister bestätigen oder dessen Ernennung zum künftigen Polizeidirektor veranlassen. Das Polizeidirektorium war zuvor aus der Zuständigkeit des Magistrats herausgelöst worden und unterstand der staatlichen Aufsicht. Andernfalls mussten die Stadtverordneten Brunner wenigstens zu einem der besoldeten Stadträte ernennen, um seine Pensionsansprüche so gering wie möglich zu halten. Mit Rücksicht auf das klamme Stadtsäckel wurde Brunner vom König schließlich zum Oberbürgermeister ernannt. Weil wurde zusammen mit Spitzner, ebenfalls einem ehemaligen Ratmann, zweiter Stadtrat und Bürgermeister, Sankt Paul dritter Stadtrat und Syndikus. Nachdem für die aus den Reihen der Stadtverordneten gewählten Stadträte Stellvertreter als Stadtverordnete nachrückten, konnte am 3. August 1809, dem Geburtstag des Königs Friedrich Wilhelm III., der Magistrat in sein Amt eingeführt werden.[46] Auf den ersten Blick erscheint es nicht weiter verwunderlich, dass sich der König gegen Sankt Paul, den Favoriten der Stadtverordneten, aussprach und für Brunner, wenn sich hinter aller Staatsraison nicht noch eine ganz andere Geschichte verbergen würde.

Diese Geschichte beginnt im September 1805, als das Magistratskollegium zusammentrat, um einen Nachfolger für den kürzlich verstorbenen Stadt- und Polizeidirektor Weil zu wählen. Hierbei berief sich der Magistrat auf ein Privileg aus dem Jahr 1722, das noch unter dem alten König Friedrich Wilhelm II. 1796 bestätigt wurde. Im Jahr zuvor jedoch hatte Friedrich Wilhelm II. den Magistrat ab- und einen

46 *Haeckel*, 1909, S. 30 ff. Für folgende Stadträte aus den Reihen der Stadtverordneten mussten Stellvertreter zu Stadtverordneten nachgewählt werden: Manger, St. Paul, Burghalter, Weinkauf, Freitag, Eisenhardt, Gleisberger. Nachgewählt wurden: Lederfabrikant Rothe, Sattlermeister Zeitz, Kaufmann Knollenhauer, Stellmachermeister Friedrich, Schlächtermeister Manhöfer, Schlächtermeister Quaase, Zinngießermeister Holberg. Zur Einführung des Magistrats schreibt Haeckel: „Schützengilde und Bürgergarde bildeten vom Rathaus bis zur Kirche eine Kette, die der neue Magistrat gefolgt von den Stadtverordneten und Bezirksvorstehern, und begleitet von fröhlicher Musik, Glockenspiel der Garnisonkirche und Glockengeläut, abschritt. Den Rückweg trat man in derselben Ordnung an. Im Rathaus fand die erste Sitzung des Magistrats statt, anschließend gab es im Schauspielhaus ein festliches Mittagsmahl und abends dort einen Ball für ca. 900 Personen. Auch an anderen Orten der Stadt wurden Bälle, Gesellschaften, Feuerwerke veranstaltet und dabei für die Armen reichlich gesammelt. In den folgenden Jahren wurde die Einführung der Städteordnung am 19. November, dem Jahrestag ihrer Verabschiedung durch den König festlich gefeiert."

neuen eingesetzt.[47] Unbeeindruckt hiervon bestimmte das Kollegium den bisherigen Stadt- und Oberrichter Johann Heinrich Krull zum neuen Stadt- und Polizeidirektor. Ein Dreivierteljahr später, im Juni 1806, ließ Friedrich Wilhelm III. dem Potsdamer Magistrat mitteilen, dass auf Vorschlag des kurmärkischen Departement Ministers und des Großkanzlers der Kriegsrat und Feldoberauditeur Brunner zum Stadt- und Polizeidirektor der Stadt Potsdam ernannt sei. Der Magistrat reagierte vorsichtig aber bestimmt auf diesen Entzug seines Wahlrechts. Im Antwortschreiben wies der König seinen Magistrat in die Schranken und drohte ihm mit dem Entzug weiterer Privilegien, indem er den Potsdamer Magistrat wissen ließ:

„daß durch erwähnte Einsetzung der dortige Magistrat auf gleichen Fuß mit den Magistrat und Stadtgericht zu Berlin behandelt wird. Hierbey können S. Majestät nicht unbemerkt lassen, wie überhaupt das Wahlrecht der Magistrate, wovon die Bürgerschaft ausgeschlossen ist, den Dienst mehr nachteilig als nützlich ist, Supplikanten aber in Sonderheit alle Ursach haben, bey Ausübung desselben Allerhöchster Landesväterliche Intention überall vor Augen zu behalten, wenn Sie nicht zu dessen gänzlicher Aufhebung Veranlassung geben wollen."[48]

Diese Antwort zeigt, dass die Diskussion um die Partizipation der Bürgerschaft, die später in die Städteordnung münden sollte, schon vor der Niederlage von Jena und Auerstedt in vollem Gange war. Hier gebrauchte sie der König als Vorwand, um die Autorität des Magistrats in Frage zu stellen. Die Beteiligung der Bürgerschaft wurde vom König in erster Linie instrumentell verstanden. Die Ernennung Brunners 1809 war demnach eine politische Entscheidung nicht gegen Sankt Paul oder den zweitplatzierten Weil, sondern für Brunner und damit für ein Einsetzungsrecht. Der König ließ seine Untertanen dadurch Wissen, dass obgleich die Städteordnung ihnen mehr Mitbestimmung einräumte, ihnen diese nur von oben verliehen worden sei. Die erste Oberbürgermeisterwahl in Potsdam war also nicht nur von ökonomischen Zwängen geprägt, sie barg auch eine Machtdemonstration des Monarchen gegenüber den Untertanen seiner Residenzstadt. Dies machen die Ereignisse im Vorfeld der darauffolgenden Magistratswahlen deutlich: Als nach sechs Jahren die erste Amtszeit des Oberbürgermeisters auslief, wagte die Stadtverordnetenversammlung es nicht, zwei Gegenkandidaten aufzustellen, sondern akzeptierte Brunners Erklärung, für eine

47 Zu dieser drastischen Maßnahme sah sich Friedrich Wilhelm II. 1795 gezwungen, da sich der Magistrat bei einem Stadtbrand zum wiederholten Male als unfähig erwiesen hatte. *Meier*, 1993, S. 117.

48 BLHA, Pr. Br. Rep. 2A I Kom, Nr. 6360, 18.06.1806.

zweite Amtszeit zur Verfügung zu stehen. Brunner wurde somit, ohne sich zur Wahl stellen zu müssen und damit entgegen den Bestimmungen der Städteordnung, mit dem Einverständnis der Stadtverordneten vom König für weitere sechs Jahre im Amt bestätigt.[49] Erst als sich auch diese zweite Amtszeit dem Ende neigte, fand eine Wahl statt, in der mit Brunner, den Stadträten Spitzner und Sankt Paul beinahe dieselben Kandidaten aufgestellt wurden wie 1809. Doch diesmal erhielt nicht Brunner den Vorzug, sondern der König ernannte am 03. August 1821 Sankt Paul zum Oberbürgermeister der Stadt Potsdam.[50] Bis 1839 erhielt Sankt Paul alle sechs Jahre unter sämtlichen Kandidaten für den Oberbürgermeisterposten die meisten Stimmen und wurde anschließend vom König in seinem Amt bestätigt.

Am Beispiel der Oberbürgermeisterwahl sehen wir bis 1815 hinein auf der einen Seite das Bestreben des Königs, im Stile eines absolutistischen Herrschers den Bürgern Entscheidungen diktieren zu wollen, und auf der anderen Seite das allmähliche Erstarken der Bürgerschaft, die eine Einmischung in ihren Kompetenzbereich nicht länger duldete. Die politischen Zugeständnisse der Städteordnung existierten vorerst nur auf dem Papier. Sie mussten sich im Alltag bewähren, indem die Bürgerschaft diese Freizügigkeit einforderte und verteidigte. Der König musste seinerseits zur Einsicht gelangen, dass die Einführung der Städteordnung eine Stärkung der Bürgerschaft zur Folge hatte, die unumkehrbar war. Somit scheiterte in Potsdam der 1805 begonnene Versuch, den Zugriff auf die Kommunalverwaltung zu intensivieren. Schließlich regte die politische Entwicklung die Bürger dazu an, über Verfassung und Staatsform nachzudenken.[51]

Wer nachlassendes Interesse der Bürger an den Wahlen zur Stadtverordnetenversammlung ausmachen möchte, darf in Kenntnis der Ereignisse um die erste Oberbürgermeisterwahl in Potsdam nicht die Enttäuschung der Bürger darüber außer Acht lassen, dass die Pflichten

49 BLHA, Pr. Br. Rep. 2A I Kom, Nr. 4825, fol. 8 ff. Der Oberbürgermeister wurde daher alle sechs Jahre gewählt. Die in der Städteordnung vorgeschriebene Amtsdauer von zwölf Jahren galt für alle besoldeten Stadträte. Vgl. Städteordnung, Paragraph 146. Der Oberbürgermeister war nach dieser Ordnung jedoch kein Stadtrat, was wohl damit zusammenhing, dass er nicht direkt von den Stadtverordneten gewählt werden konnte. In der Literatur wird die Amtsperiode des Oberbürgermeisters jedoch meist irrtümlich mit zwölf Jahren angegeben. Vgl. *Koppatz*, 1969, S. 34.

50 BLHA, Pr. Br. Rep. 2A I Kom, Nr. 4825, fol. 89 ff.

51 *Meier*, 2001, S. 105f: „Dennoch verinnerlichten die brandenburgischen Städtebürger auf den verschiedensten Kommunikations- und Bildungswegen auch den Zeitgeist des Vormärz, der zunehmend ihr Verhalten bestimmte. [...] Die Eigenverantwortung für die kommunalen Angelegenheiten und die jährlichen Wahlen schärften die Sinne der politischen Akteure in einem von den Initiatoren der Reformen nicht vorhersehbaren Umfang."

und Belastungen für sie in keinem ausgewogenen Verhältnis zu den neugewonnenen Rechten standen. Desweiteren auch nicht die mögliche Verbitterung darüber, dass ihnen die Kompetenz, über ihre kommunalen Angelegenheiten selbst zu entscheiden, wieder abgesprochen wurde. Neben diesen Konflikten um die Einsetzung des neuen Magistrats in Potsdam im Jahr 1809, spricht die Einführung der Städteordnung für den Zusammenhalt der Potsdamer Bürger untereinander. Die Wahl gleich zweier Nachfahren von Glaubensflüchtlingen zu Stadträten, nämlich von Sankt Paul und Itzig, unterstreicht die Integrationsfähigkeit der Potsdamer Bürgerschaft und zeichnet somit ein ermutigendes Bild von den Anfängen der Stadtverordnetenversammlung in Potsdam.

Die Autorin *Silke Kamp*, Diplomhistorikerin, ist freie Mitarbeiterin beim Potsdam Museum.


Copyrighted material

Modelle städtischer Herrschaft im 19. und 20. Jahrhundert

Das Beispiel der Stadt Potsdam

Jochen Franzke

Der 200. Jahrestag der Gründung der Potsdamer Stadtverordnetenversammlung ist für mich als Politik- und Verwaltungswissenschaftler ein wohl geeigneter Anlass, über den historischen Wandel städtischer Macht- und Herrschaftsstrukturen in Deutschland im Allgemeinen und in der Stadt Potsdam im Besonderen nachzudenken. Denn dieses Thema wird gern hinter dem vielfach als „unpolitisch" interpretierten Prinzip kommunaler Selbstverwaltung verborgen. Doch zu allen Zeiten ging es bei der städtischen Herrschaft nicht nur um die Verwaltung kommunaler Angelegenheiten, um Straßenbeleuchtung, Abwasserversorgung und Müllabfuhr, sondern vor allen Dingen um die Ausübung lokaler Macht durch konkrete Gruppen und Einzelpersonen.

Ich beschränke mich – angesichts der anderen Beiträge auf dieser Tagung – auf die diesbezüglichen Entwicklungen vom Beginn des 19. bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts. Zuerst sollen in diesem Beitrag die verschiedenen politikwissenschaftlichen Modelle städtischer Herrschaft in Deutschland idealtypisch vorgestellt werden. Es handelt sich dabei um die „Freie Bürgergemeinde", die Honoratiorenherrschaft, die Herrschaft der Kommunalbürokratie, die Parteienherrschaft und das „Führerprinzip". Anschließend werde ich versuchen, die konkrete Ausprägung dieser Modelle in der Stadt Potsdam möglichst anhand des Wirkens historischer Persönlichkeiten nachzuzeichnen.

Alle diese historischen Herrschaftsformen, die im realen Leben natürlich nicht immer so eindeutig voreinander zu trennen sind, haben auch in Potsdam ihre Spuren im städtischen Leben und in besonders starkem Maße in den auf uns überkommenen kommunalen Bauten hinterlassen. Sie alle prägten auch dessen kommunale Selbstverwaltung, die von Anfang an zu den ansonsten spärlichen freiheitlichen Traditionen der Deutschen gehörte.

Im Übrigen ist dem Autor bei der Erarbeitung dieses Beitrages erneut deutlich geworden, dass sich bestimmte städtische Problemlagen ebenso wie Verhaltensweisen von Bürgern, Stadtpolitiker und städtischen Beamten unter sehr differenzierten historischen Bedingungen im Prinzip immer wiederholen.

KWI Schriften 5 – Die Stadtverordnetenversammlung von Potsdam im Wandel der Zeit
S. 57 – 74

I Die "Freie Bürgergemeinde"

Das erste Modell städtischer Herrschaft fußt auf einer für die deutsche Geschichte so typischen Revolution von oben. Erst als die pure Existenz des preußischen Staates angesichts der Französischen Fremdherrschaft und der Expansionspolitik Napoleons auf dem Spiel stand, stimmte der König der lange überfälligen Modernisierung seines Staatswesens zu. Im Rahmen der Stein-Hardenberg'schen Reformen wurde 1807 die Aufhebung der Leibeigenschaft der Bauern eingeleitet (welche allerdings erst 1850 vollendet wurde) und 1810 die Gewerbefreiheit eingeführt. Für unser Thema ist aber vor allem die Städtereform von 1808 durch Karl Freiherr von Stein von entscheidender Bedeutung.[1]

Der heute durchaus umstrittene Stein'sche Reformansatz spiegelte ein idealistisch-libertäres Modell wieder, welches aus den *self government* Ideen in England sowie der von der Französischen Revolution 1789 beförderten Aufklärung schöpfte. Stein wollte in Preußen „Freie" Gemeinden schaffen, deren Bürger politische Freiheiten genießen sollten. Dies sollte ihnen ökonomische Potentiale freisetzen und diese aktivieren, die für städtische Belange nötigen Finanzmittel selbst aufzubringen, um den klammen Staat finanziell zu entlasten.

Die Preußische Städteordnung von 1808 hatte auch Vorbildwirkung für die meisten anderen deutschen Staaten, die Gemeindeordnungen nach ähnlichen Prinzipien schufen.

In der zeitgenössischen Sprache liest sich dies in der vom Friedrich Wilhelm, zu dieser Zeit König von Preußen, erlassenen „Allgemeine Ordnung für sämtliche Städte der preußischen Monarchie ..." vom 19. November 1808 folgendermaßen (Preußische Städteordnung 1808): „Der besonders in neuern Zeiten sichtbar gewordene Mangel an angemessenen Bestimmungen in Absicht des städtischen Gemeinwesens und der Vertretung der Stadtgemeine, das jetzt nach Klassen und Zünften sich teilende Interesse der Bürger und das dringend sich äußernde Bedürfnis einer wirksameren Teilnahme der Bürgerschaft an der Verwaltung des Gemeinwesens, überzeugen Uns von der Notwendigkeit, den Städten eine selbständigere und bessere Verfassung zu geben, in der Bürgergemeine einen festen Vereinigungspunkt gesetzlich zu bilden, ihnen eine thätige Einwirkung auf die Verwaltung des Gemeinwesens beizulegen und durch diese Theilnahme Gemeinsinn zu erregen und zu erhalten..."

1 Eine vergleichbare Landgemeindeordnung wurde in Preußen allerding wegen des Widerstandes der Junker erst 1891 durchgesetzt.

Im Zentrum der Kommunalreform von 1808 stand also das Ideal der Selbstverwaltung der Städte – soweit dies in einem autokratisch regierten Staat möglich ist. Die Städte sollten nunmehr nicht mehr ausschließlich dem Staat untergeordnet sein, sondern deren Bürger sollten über ihre Angelegenheiten selbst bestimmen können. In diesem Bereich kam Steins' Ablehnung einer zentralen Bürokratie am deutlichsten zum Ausdruck. Er hoffte außerdem auf einen volkserzieherischen Effekt. Die städtische Selbstverwaltung sollte das Interesse an den öffentlichen Angelegenheiten insgesamt wecken, was letztlich auch dem Gesamtstaat zugutekommen sollte.

Durch die Stein'sche Städteordnung wurde die Autonomie der Stadtgemeinden gestärkt, der Staatseinfluss beschränkt und die Trennung zwischen beschließenden und ausführenden Organen institutionalisiert. Die Städteordnung von 1808 sah eine gewählte Stadtverordnetenversammlung mit ehrenamtlichen Stadtverordneten und weitreichenden Kompetenzen sowie einen Magistrat mit hauptamtlichen Verwaltungsfachleuten als Leitungsgremium der Verwaltung.

Die Stadtverordneten sollten Repräsentanten der gesamten Gemeinde und nicht nur einer ständischen Gruppe sein. Das neue preußische städtische Wahlrecht war an einen vergleichsweise niedrigen Zensus gebunden. Die Stadtverordneten konnten von allen männlichen Bürgern mit Besitz von Grund und Boden, mit einem Einkommen von mindestens 15 Talern oder gegen eine Gebühr gewählt werden.

Zu den wichtigsten Aufgaben der neuen Stadtverordneten gehörte die Wahl des Magistrats, die allerdings vom Staat bestätigt werden musste. Dieser war das kollegial organisierte Vollzugsorgan der Stadtverwaltung. An der Spitze stand der Bürgermeister, dessen Wahl wie die der Magistratsmitglieder von der Staatsregierung bestätigt werden musste. Für die verschiedenen Verwaltungsbereiche wurden Kommissionen eingesetzt. Die zentrale Aufgabe der Selbstverwaltung ergab sich aus der Verantwortung für den städtischen Haushalt. Die Polizei ging als Auftragsverwaltung erneut in den Aufgabenbereich der Kommunen über.

Trotz dieser Ansätze einer repräsentativen Gemeindeverfassung gab es weiterhin ständische Elemente. So blieb die Unterscheidung unterschiedlicher Gruppen bestehen. Die vollen Rechte blieben den (männlichen) selbständigen Besitzbürgern vorbehalten. Zum Erwerb des Bürgerrechtes verpflichtet waren Grundeigentümer und Gewerbetreibende. Grundsätzlich stand das Bürgerrecht aber auch anderen offen. Dazu zählten die städtischen Unterschichten, die im Allgemeinen Landrecht als *Schutzverwandte* bezeichnet wurden, und die *Eximierten*.

Letztere waren im Landrecht Gebildete und meist im Staatsdienst stehende Personen, die vor der Reform nicht der städtischen, sondern der staatlichen Gerichtsbarkeit unterlagen. Vom Recht zum Erwerb der städtischen Bürgerrechte wurde aber wegen der damit verbundenen Kosten insbesondere durch die unteren Schichten und ärmeren Eximierten nur selten Gebrauch gemacht.

Vor allem in den ersten Jahren nach 1808 wurde die Städteordnung in der Praxis erfolgreich umgesetzt. Die Staatsaufsicht über die Städte wurde minimiert. Die bisherigen staatlichen Steuerräte wurden abgeschafft, die bislang vom Staat eingesetzte Magistraturen nunmehr von den Bürgern der Städte und Gemeinden gewählt. Die Gerichtsbarkeit und die Polizeigewalt blieben allerdings in staatlicher Regie und schieden aus dem Aufgabenbereich des Magistrats und der Stadtverordnetenversammlung aus.

Nachdem das Napoleonische Frankreich besiegt worden war, bekamen die preußischen Könige Angst vor der eigenen Courage und den eigenen Bürgern. Die Städtereform wurde mehr und mehr zurückgenommen. Durch die Novellierungen der preußischen Städteordnung in den Jahren 1831 und besonders 1853 wurden die Aufsichtsrechte des Staates gegenüber Kommunen wieder verstärkt. Die Stellung des Magistrats zu Lasten der Bürgervorsteherkollegien wurde wieder ausgebaut, die ohnehin beschränkten politischen Mitspracherechte der Bürger erneut eingeschränkt.

Oberstes kommunales Organ war demnach die Stadtverordnetenversammlung. Als deren Vollzugsorgan fungierte der Magistrat. Die Bürgerrechte wurden auf alle Stadtbewohner ausgedehnt. Vom Wahlrecht, das als zentrales Moment kommunaler Willensbildung zu betrachten ist, blieben Frauen generell ausgeschlossen. Das Wahlrecht war nach dem Einkommen gestaffelt. Die Schwelle von 150 Talern Jahreseinkommen sowie die Festlegung, dass zwei Drittel der zu wählenden Stadtverordneten Hausbesitzer sein mussten, schloss erneut den überwiegenden Teil der städtischen Bevölkerung vom Wahlrecht aus.

Erst in der revidierten Städteordnung von 1831 gab es Ansätze, an Stelle der Bürgergemeinde die Einwohnergemeinde zu setzen. Insgesamt lag die Selbstverwaltung bis in den Vormärz hinein in den Händen der in den Städten ansässigen Handwerker und Kaufleute. In den großen Städten machten die Vollbürger und ihre Familien etwa ein Drittel der Gesamtbevölkerung aus. Trotz dieser Einschränkungen waren die Reformen ein Schritt auf dem Weg zur modernen kommunalen Selbstverwaltung.

Nach der unvollendet gebliebenen bürgerlichen Revolution von 1848/1849 wurde die städtische Selbstverwaltung wieder zurückgedreht. Mit der Städteordnung vom 30. Mai 1853 erhielt z. B. der Magistrat wieder die Vormachtstellung gegenüber der Stadtverordnetenversammlung. Nunmehr konnte der Magistrat häufiger eigenständige Entscheidungen treffen.

Nach der Städteordnung von 1853 wurde das Dreiklassenwahlrecht zwar verändert, blieb aber undemokratisch. Alle „Einwohner" erhielten nunmehr aktives Wahlrecht (soweit sie Männer waren und gewissen Steuersatz entrichteten). Der Unterschied zwischen „Bürgern" und „Schutzverwandten" wurde aufgehoben. Der „Bürger"-Begriff wurde erweitert, Selbständige mit eigenem Hausstand und bestimmten Steuerbetrag einbezogen. Diese Entwicklung kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass bis zum Ende des Kaiserreiches nur 6 bis 20 % der städtischen Einwohner wahlberechtigt waren und damit als vollwertige Bürger bezeichnet werden konnten. Hauptziel des Zensus- und Dreiklassenwahlrecht war es, die Herrschaft des Bürgertums und Adels in den Städten zu sichern sowie die Arbeiterschaft dauerhaft von der Kommunalpolitik ferngehalten.

Trotz dieser Einschränkungen kann die Stadt im 19. Jahrhundert als Ausgangspunkt tiefgreifender Veränderungen im preußischen Staat und seiner Gesellschaft betrachtet werden. Sie wird „Trägerin der Liberalisierung sowie der Demokratisierung und entwickelt sich zu einem Experimentierfeld für das ökonomische, soziale und kulturelle Engagement." (Bogumil/Holtkamp 2006: 15)

II Potsdam als "Freie Bürgergemeinde"

Wie sah es nun mit der „Freien Bürgergemeinde" in Potsdam aus? Im Jahre 1809 wurde Potsdam eine kreisfreie Stadt des Königreiches Preußen mit einem Oberbürgermeister an der Spitze sowie einer Stadtverordnetenversammlung als gewähltem Gremium.[2] In Potsdam wurde die Einführung der kommunalen Selbstverwaltung mehr als in anderen Städten und Gemeinden begrüßt. War doch diese seit 1660 Residenzstadt und damit in besonderem Maße durch die preußischen Könige bevormundet worden. Mit der Städteordnung vom 26. Oktober 1722 hatte König Friedrich Wilhelm I. der Stadt die letzten Selbstverwaltungsrechte entzogen. Der Bürgermeister, der Kämmerer und die drei Ratsherren wurden zu staatlichen Beamten ernannt. Erst 87 Jahre später wechselte die städtische Herrschaft in Potsdam 1809 von einer bürokratischen, staatlich streng reglementierten Beamtenregierung zur „freien" Selbstverwaltung durch die Bürgerschaft.[3]

Die Begeisterung der Bürgerschaft, sich nunmehr für die städtischen Angelegenheiten engagieren zu dürfen, stieß aber rasch an materielle Grenzen. Wählen durfte nur jene männlichen Potsdamer, die auch einen „Bürgerbrief" besaß. Dieser musste mit einem Eid bekräftigt werden – und vor allem –, er war kostenpflichtig.[4] Viele Potsdamer waren angesichts ihrer schlechten wirtschaftlichen Situation nicht in der Lage, einen solchen Brief zu erwerben.[5] Andere waren schlichtweg nicht an Stadtpolitik interessiert. Sie blieben lieber „Schutzverwandte", da sie dann geringere Abgaben zu zahlen hatten. Bestimmte Gewerbe konnten ja dennoch betrieben werden.[6] Hinzu kam, dass Soldaten,

2 An der Spitze der Stadt stand seit 1345 ein Consul beziehungsweise ab 1450 ein Bürgermeister. Ein Stadtrat ist in Potsdam ab 1465 nachweisbar. Im 16. und 17. Jahrhundert hatte der Rat vier bis fünf Mitglieder, darunter auch den Bürgermeister. Später hatte der jeweilige Landesherr einen starken Einfluss auf die Stadtverwaltung. Ab 1722 gab es sowohl für die Alt- als auch die Neustadt einen Magistrat mit jeweils einem Stadtdirektor an deren Spitze.

3 Vorher hatte es eine Repräsentation der Bürgerschaft nicht gegeben. Die 21 Gewerksältesten, die Vertreter der vier Gewerke (Fleischer, Kürschner, Schneider und Tuchmacher) und die vier bestellten Stadtverordneten waren nur „gelegentlich gehört worden". (*Haeckel* 1912: 116) Siehe auch Ausstellungstafeln 200 Jahre Stadtverordnetenversammlung http://www.potsdam.de/cms/dokumente/10052786_26696/985d215c/Ausstellungstafeln.pdf

4 Die Kosten beliefen sich laut Ministerialerlass vom 25. Juni 1809 für Auswärtige auf 10 Taler, für die Einwohner der Vorstädte auf sechs und die restlichen Potsdamer auf drei Taler jährlich.

5 Noch 1816 waren unter den 17.000 Einwohnern der Stadt etwa 6.000 Arme. (siehe *Haeckel* 1912: 121)

6 Dies waren in Potsdam nach einer Festlegung des Magistrats vom 14. Februar 1809 die Pachtgärtner, Viehhändler, Schullehrer, Viehmäster, Künstler, Zwirner und Graveure.

Kontonisten und Juden das Bürgerrecht nur sehr beschränkt erwerben konnten. Frauen ohnehin nicht.[7]

Ob – wie Franz Mehring schrieb – „die verarmte, verdummte, zünftlerisch verhunzelte Bürgerschaft" Potsdams mit den neuen Rechten „nichts anzufangen wusste" (Mehring 1930: 128), ist heute schwer zu beurteilen. In jedem Falle waren von den ca. 17.000 Einwohnern Potsdams bei der ersten Wahl der Potsdamer Stadtverordnetenversammlung am 12. und 13. März 1809 in 12 Stadtbezirken nur 947 stimmberechtigt. Davon nahmen auch nicht alle ihr Wahlrecht war.

Die erste Stadtverordnetenversammlung mit sechzig gewählten Stadtverordneten (und 24 Stellvertretern) trat am 20. März 1809 zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen. Ihrer sozialen Zusammensetzung nach dominierten die Gewerbetreibenden, die mit 34 der 60 Stadtverordneten die Mehrheit stellten. Es folgten 16 Händler und vier Beamte.[8] Die Potsdamer Stadtverordnetenversammlung tagte damals nicht öffentlich.[9]

Die Stadtverordneten wählte Carl Christian Horvath (1752 – 1837) zum Ersten Stadtvorsteher Potsdams. Dieser hatte die erste Potsdamer Buchhandlung gegründet und sich zuvor schon um die Leipziger Buchhändlerbörse verdient gemacht. Horvath hatte dieses Amt allerdings nur ca. ein Jahr inne.[10] Ende März 1809 wurden dann die 12 unbesoldeten und sechs besoldeten Stadträte gewählt.[11] Haeckel schrieb dazu: „So überwog auch im Magistrat das Element der Selbstverwaltung". (Haeckel 1912: 117) Zum ersten Oberbürgermeister wurde Jacob Heinrich Brunner gewählt, der dieses Amt bis 1821 innehatte.

Potsdam feierte die neu errungene Selbstverwaltung im Stil der Zeit am Geburtstag des Königs am 3. August 1809 ausgiebig. Die neuen städtischen Körperschaften wurden in der Garnisionkirche mit einem Festgottesdienst feierlich eingeführt und vereidigt. Abends folgte ein großer Ball im Schauspielhaus mit 900 Teilnehmern sowie andere Bälle, Erleuchtung und Feuerwerk. (Haeckel 1912: 117)

Potsdam befand sich allerdings damals nach dem Abzug der französischen Besatzungstruppen im Dezember 1807 in einem wirtschaftlich schlechten Zustand. Die Industrieproduktion war rapide gesunken, das

7 Diesen blieb nur die ehrenamtliche Tätigkeit innerhalb von Wohlfahrtsorganisationen.

8 Desweiteren zwei Apotheker, ein „Stadtchirurgius", ein Fabrikant, ein Holzverwalter und ein Königlicher Kammer-Musikus. (*Koppatz* 1969: 33).

9 Das änderte sich erst 1847, als Potsdam zu den ersten Städten in Preußen gehörte, die zu öffentlichen Sitzungen ihrer Stadtverordneten übergingen.

10 Ebenda.

11 Sieben der unbesoldeten Stadträte waren Stadtverordnete.

Bauwesen verödet, der Hofstaat eingeschränkt und die Garnison kaum besetzt. Unter diesen Bedingungen lagen auch die städtischen Finanzen am Boden. Es dauerte lange, bis sich die Stadt von diesem Aderlass erholte.

Verbunden mit der Errichtung der Potsdamer städtischen Selbstverwaltung wurde die Stadt territorial erweitert.[12] Durch die Etablierung der neuen *Kurmärkischen Regierung* in Potsdam im Sommer 1809 und vor allem durch die Ansiedlung der Oberrechnungskammer in der Stadt im Jahre 1817 wurde Potsdam dauerhaft zur Beamtenstadt.[13] Der Versuch der Potsdamer Bürgerschaft, ihre Stadt durch eine Petition an den König zur Universitätsstadt zu machen (durch die Verlegung der Universität Halle an die Havel) war allerdings vorher gescheitert.

III Honoratiorenherrschaft

Noch im frühen 19. Jahrhundert war es äußerst schwierig, geeignete Persönlichkeiten für solche öffentlichen Aufgaben zu gewinnen. Dies änderte sich ab Mitte des Jahrhunderts als viele Unternehmer und Direktoren von Industriebetrieben kommunalpolitisch aktiv wurden.ntr diesen Umständen bildete sich ein neues Modell städtischer Macht heraus: die Honoratiorenherrschaft. Die spiegelte eine verstärkte Rolle des Bildungsbürgertums in der praktischen Kommunalpolitik wieder. Dieses zeigte eine größere Präsenz in den Stadtverordnetenversammlungen. Auch bildete sich ein bildungsbürgerlich geprägter Teils der Kommunalbürokratie heraus (siehe dieses Modell).

Die Honoratiorenherrschaft dominierte zwischen 1808 und 1870 die städtischen Strukturen in den meisten deutschen Großstädten. Städtische Besitzbürger nahmen an Stadtverwaltung ehrenamtlich aktiv teil und beeinflussten daher die städtische Politik in starkem Maße. Im Kern bedeutete die Honoratiorenherrschaft die Übernahme individueller Verantwortung für das städtische Gesamtwohl durch wohlhabende Bürger.

Ein anschauliches Beispiel dafür war die Armenpflege. Diese wurde vor allem das 1853 etablierte „Elberfelder System" bekannt, welches wegen seiner Effizienz Vorbildfunktion für viele deutsche Städte besaß und regional wie überregional ein Musterbeispiel kommunaler Armenpflege wurde.[14]

Viele repräsentative Bauten und Denkmäler aus dieser Zeit symbolisieren noch heute die selbstbewusste bürgerliche urbane Kultur,

12 Die Teltower Vorstadt wurde eingemeindet.

13 Die Oberrechnungskammer blieb allerdings nur kurz in der Stadt.

14 So war z. B. jeder stimmfähige Bürger verpflichtet, die Wahl in ein unbesoldetes Amt in der städtischen Armenpflege anzunehmen.

vor allem in Stadtzentren. Diese verstärkten auch die Identifikation des Bürgertums mit ihrer Stadt.

Die Honoratiorenherrschaft basierte anfangs vor allem auf den Hausbesitzern. Schon nach preußischer Städteordnung 1808 sollten zwei Drittel der Stadtverordneten Hausbesitzer sein; später wurde diesen zumeist die Hälfte der Sitze in den Stadtverordnetenversammlungen überlassen. Die Legitimationsgrundlage dieser Regelung bestand in der Annahme, dass Hausbesitzer mehr Interesse an Stadtpolitik haben als derjenigen ohne eigenes Haus.

Die Honoratiorenherrschaft ging in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts immer mehr zurück. Sie verschwand aber auch nach 1870 nie ganz aus den Herrschaftsstrukturen vieler deutscher Städte. Lediglich deren Struktur veränderte sich. So gewann nach 1900 vor allem das Bildungsbürgertum an Einfluss. Erst das NS-Regime setzte dieser Herrschaftsform ein Ende, indem es die meisten bürgerlichen Honoratioren (vor allem jene jüdischer Herkunft) ermordete oder vertrieb.

IV Honoratiorenherrschaft in Potsdam

Als anschauliche Beispiele für die Honoratiorenherrschaft in Potsdam seien zwei Stadträte aus der Mitte des 19. Jahrhunderts genannt. Der wohlhabende Kaufmann *August Friedrich Eisenhart* (1773 - 1846) war Stadtverordneter und wurde 1828 zum Stadtältesten ernannt. Eisenhart wirkte als unbesoldeter Stadtrat und in zahlreichen weiteren städtischen Ehrenämtern. Für wohltätige Zwecke spendete er bereits zu Lebzeiten umfangreiche Summen. So unterstützte er das Waisenhaus des Schulreformers *Carl Christian von Türk* in Klein Glienicke. Als er 1846 starb, hatte er – so Haeckel – „fast die Hälfte seines Vermögens ... zu wohltätigen Zwecken seiner Vaterstadt bestimmt." (Haeckel 1912: 140) Testamentarisch unterstützte er eine Reihe von Stiftungen zum öffentlichen Nutzen. Mit diesen Mitteln wurden z. B. Freistellen am Gymnasium sowie der höheren Bürgerschule geschaffen und unverschuldet verarmte Bürger unterstützt. Eine Heilanstalt, die von ihm finanziert wurde, trug später seinen Namen. Die Stadt ehrte Eisenhart mit einem Denkmal sowie einem Gemälde, welches im Sitzungssaal der Stadtverordnetenversammlung aufgehängt wurde. Bis heute ist eine Straße nach ihm benannt.

Ein weiteres Beispiel war der langjährige Stadtverordnete, spätere Stadtrat *Ludwig (von) Jacobs* (1794-1879). Dieser Zuckerfabrikanten und in ganz Preußen einflussreiche Unternehmer spendete der Stadt

Potsdam – so berichtet wieder Haeckel – „zu Lebzeiten große Summen zu Unterrichts und Erziehungszwecken". Diese gingen z. B. an die Realschule und die Frank'schen Erziehungsanstalten. (Haeckel 1912: 140) In Potsdam ist sein Name heute vor allem noch wegen der nach ihm benannten Turm-Villa in der Nauener Vorstadt in der Bertini-Straße 9 bekannt, die für ihn 1836 erbaut worden war. Jacobs war eine jener Unternehmerpersönlichkeiten, die im 19. Jahrhundert den industriellen und wirtschaftlichen Aufstieg Preußens auslösten und mitbestimmten. Das soziale Verantwortungsbewusstsein des „Zuckerbarons", wie er nach der Erhebung in den Adelsstand durch Wilhelm I. genannt wurde, spiegelt sich in zahlreichen Spenden wieder. So unterstützte er u. a. mit 5.000 Talern die Potsdamer Armenschule und wirkte in der Sanitätskommission während der Cholera-Epidemie 1833 mit. Als es nach einer Missernte 1847 keine Kartoffeln gab, stellte er 100 Zentner Mehl für die Armen in Potsdam und Nowawes zur Verfügung. Den Kunstverein unterstützte er durch Spenden und zeitgenössische Maler durch Ankäufe, so des am Kriegsende 1945 verschollenen berühmten „Flötenkonzerts" von Adolph Menzel. (siehe Potsdamer Neueste Nachrichten, 1.4.2008)

V Herrschaft der Kommunalbürokratie

Die im Zuge der Industrialisierung dramatisch zunehmenden städtischen Aufgaben unterminierten die „laienhafte" ehrenamtliche Honoratiorentätigkeit, die sich als nicht mehr funktional erwies. Unter diesen Umständen kam es im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts zur Professionalisierung der städtischen Verwaltungstätigkeit und zur Herausbildung bzw. starkem Anwachsen der Kommunalbürokratie. Deren Herrschaft kann als drittes Modell städtischer Herrschaft betrachtet werden.

Im Zuge der Industrialisierung entwickelte sich seit 1840 der Aufbau der „Städtetechnik", seit den 1850er Jahren wird auch die traditionelle Armenpflege modernisiert. Seit 1860 kommt es zur Entstehung und Ausdifferenzierung des kommunalen Berufsbeamtentums. Nach 1850 und besonders nach 1870 wuchsen mit der Hochindustrialisierung und Urbanisierung die städtischen Aufgaben rapide an. In den 1870er und 1880er Jahren entstanden daher in den deutschen Städten moderne kommunalen Versorgungs- und Verkehrssysteme. Durch umfassende Infrastrukturmaßnahmen sollten die Standortbedingungen für industrielle Produktion verbessern und die wachsenden Bedürfnisse der Bevölkerung befriedigt werden. Daneben gewann die kommunale Sozialpolitik sowie die Stadtplanung und -erweiterung an Bedeutung.

Unter diesen Bedingungen gewannen vor allem Ingenieure der Städtetechnik (Verkehr, Gas, Wasser, Straßenbau und Kanalisation) an Einfluss auf die städtische Politik. Die Bedeutung dieser Ämter innerhalb der städtischen Verwaltung nahm stark zu. Sowohl die Beamtenschaft als auch Ehrenamt expandierten in dieser Zeit. Im Jahr 1908 gab es in den 110 größten Städten Preußens 45.000 Beamte und Angestellte sowie 37.000 Ehrenbeamte. Ellwein spricht in diesem Zusammenhang sogar von einer blühenden kommunalen Selbstverwaltung gegen Ende des 19. Jahrhunderts. (Ellwein 1997)

Die Kommunalbürokratie mit ihrem Anspruch auf die Gestaltung der Städte nach professionellen Grundsätzen entwickelte im Laufe der Zeit ein eigenes Selbstbewusstsein. Politisch stand diese häufig dem Nationalliberalismus nahe. Allmählich identifizierten sich die oft nicht vom Ort stammenden Kommunalbeamten mit „ihrer" Stadt. Die akademisch gebildete Kommunalbürokratie war in dieser Zeit vielfach bemüht, „eine überparteiliche, auf sozialen Ausgleich bedachtet Selbstverwaltung zu verwirklichen." (Bogumil/Holtkamp 2006: 15) In dieser Zeit vollzieht sich nach dem formalen Strukturwandel der städtischen Selbstverwaltung ein grundlegender Wandel ihres Inhaltes „von der traditionellen „Polizey" (Armenpflege, öffentliche Ordnung, Steuer- und Grundbesitzverwaltung) zur sozialen Daseinsvorsorge und Infrastrukturpolitik." (Bogumil/Holtkamp 2006: 19)

VI Herrschaft der Kommunalbürokratie in Potsdam

Auch in der Stadt Potsdam lässt sich gegen Ende des 19. Jahrhunderts die zunehmende Macht der Kommunalbürokratie nachweisen. Mit der Industrialisierung im 19. Jahrhundert verdreifachte sich die städtische Bevölkerung und erreichte 1900 die Einwohnerzahl von 60.000. Hingegen verzehnfachte sich zwischen 1810 und 1910 in Potsdam die Zahl der Beamten in der Stadtverwaltung auf 118.

Auch in Potsdam wurde die Herrschaft der Kommunalbürokratie durch die Entwicklung der städtischen Infrastrukturen befördert. Ursprünglich waren viele dieser Infrastrukturbetriebe privat betrieben wurden. So wurde das erste Potsdamer Gaswerk am 1. Oktober 1856 von der Deutschen Continental Gasgesellschaft in Betrieb genommen. 1916 kaufte die Stadt Potsdam die Gasanstalt an der Schiffbauergasse für vier Millionen Reichsmark dem Betreiber Continental ab. Das erste private Gaswerk der Stadt wurde 1856 gegründet und 1916 kommunalisiert. Weitere wichtige Infrastrukturen bildeten das erste Wasserwerk

(1876), die Entwicklung des ÖPNV mit der Pferdebahn (1880, 1907 elektrifiziert), die Errichtung der „Neuen Brücke“ (1888), die Eröffnung des städtischen Schlachthauses (1894), die Vollendung der Kanalisation (1895) sowie die Errichtung des städtischen Elektrizitätswerks (1902). Hinzu kamen viele neue Schulbauen und Einrichtungen der Wohlfahrtspflege.

Positiv entwickelten sich in dieser Zeit auch die städtischen Finanzen. Zwischen 1871 und 1890 verdoppelten sich nicht nur die jährlichen Einnahmen, sondern auch der städtische Überschuss.

VII Das Modell der Parteienherrschaft

Streng genommen muss das Modell der Parteienherrschaft in zwei Typen unterteilt werden: Parteienherrschaft im Kaiserreich und demokratische Parteienherrschaft in der Weimarer Republik.

Das Modell der Parteienherrschaft setzte sich im Kaiserreich um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert in den deutschen Städten durch. Seit diesem Zeitpunkt dominierten die Parteien, die sich seit den 1860er Jahren entwickelt hatten, die Kommunalpolitik. Bis dahin hatte sich diese vorrangig um die nationale Politik gekümmert. Diese betrachteten sich in ihrem Selbstverständnis als Vertreter gesellschaftlicher Teilinteressen, die sich zu Allgemeininteressen ausweiten ließen. Es bestand bis 1878 und ab 1890 ein Fünfparteiensystem aus liberalen, konservativen, zentristischen und sozialdemokratischen Parteien. Aus den ursprünglichen Honoratiorenparteien entwickelten sich nach 1871 die ersten modernen Massenparteien (Zentrumspartei und Sozialdemokratische Partei).

Die Städte agierten im Kaiserreich in einer „Grauzone“, denn eine Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden war in der neuen Verfassung des Deutschen Reiches vom März 1871 nicht vorgenommen worden.

Von den politischen Rahmenbedingungen im Kaiserreich profitierten allerdings vor allem die bürgerlichen Parteien, denn das es galt das undemokratische Drei-Klassen-Wahlrecht. Nach der Städteordnung von 1853 wurden alle Wahlberechtigten in drei Steuerklassen eingeteilt.[15] Die kleinste Gruppe der Steuerzahler, die das erste Drittel aufbrachten – die sog. Höchstbesteuerten - kamen in die Abteilung I, die

15 Die Abteilung (Steuerklasse), in die der jeweilige Steuerzahler gehörte, ermittelten die Beauftragten des Magistrats, indem sie die Summe der gezahlten Steuern der wahlberechtigten Ortseinwohner durch drei teilen.

„Mittelbesteuerten in die Abteilung II und die Masse der Steuerzahler in die Abteilung III. Jede Abteilung wählte die gleiche Anzahl der Abgeordneten". (Koppatz 1969: 43)

Unter diesen Umständen war die städtische Parteienherrschaft in dieser Zeit begrenzt auf wenige bürgerliche Parteien. Die Sozialdemokratie war durch das Gesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie" von 1878 bis zu dessen Aufhebung 1890 von der Mitwirkung an jeglicher städtischer Herrschaft ausgeschlossen. Auch danach konnte sie – angesichts des undemokratischen Dreiklassenwahlrechts – nur eine geringe Rolle im städtischen Leben spielen.

In dieser Zeit ginge die Reste des libertären Stein'schen Ideals einer Stadt freier selbstbestimmter Bürger in einem Umfeld von Standesdünkel, Nationalismus, Rassismus und Antisemitismus zunehmend verloren. Die bürgerlichen Parteien agierten in den städtischen Angelegenheiten undemokratisch und stärkten das autokratische System des Kaiserreiches.

Mit der Weimarer Republik demokratisierte sich die städtische Parteienherrschaft. Die Weimarer Reichsverfassung von 1919 beinhaltete für die Kommunen erstmals das „Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze" (Art. 127). Allerdings wurden die kommunalen Selbstverwaltungsrechte staatrechtlich lediglich als vom Staat abgeleitet betrachtet. Das Selbstverwaltungsrecht war demzufolge kein bürgerliches Grundrecht, sondern lediglich ein Organisationsprinzip des Staates.

Die Demokratisierung des kommunalen Wahlrechtes 1918/1919 war die bis dahin einschneidenste Reform in der Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland seit 1808. Nunmehr fanden auf kommunaler Ebene allgemeine, unmittelbare und geheime Wahlen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl statt. Wahlberechtigt und wählbar waren alle im Besitz der deutschen Reichsangehörigkeit befindlichen Männer und Frauen, welche das 20. Lebensjahr vollendet hatten. Sie brachte eine tiefgreifende Veränderung der politischen Mehrheitsverhältnisse in den meisten deutschen Städten mit sich. Eine Art Aufbruchsstimmung entstand.

Im Gegensatz dazu behielt allerdings die überwiegende Mehrheit der Kommunalbeamten ihr im Kaiserreich entwickeltes antidemokratisches obrigkeitsstaatliches Verwaltungs-"ethos" bei, dieses verband sich vielfach mit deutlicher Ablehnung der neuen Republik.

Das Verhältnis von Staat und Kommunen in der Weimarer Republik war ambivalent. Einerseits griff der Staat durch die Reichsgesetzgebung

vermehrt in kommunale Selbstverwaltung ein. Andererseits bekamen die Kommunen einen beträchtlichen Spielraum bei der Durchführung sozialstaatlicher Gesetze (z. B. Reichsjugendwohlfahrtsgesetz 1924, Gesetze zum sozialen Wohnungsbau nach 1924). Konservative und liberale Staatsrechtler und Politiker interpretierten die Demokratisierung kommunaler Selbstverwaltung als Ende der „eigentlichen Selbstverwaltung".

Ab 1929 nahmen die jedoch gesellschaftspolitischen Konflikte in den Kommunen ähnlich wie in Einzelstaaten und im gesamten Reich deutlich zu. In der letzten Phase der Weimarer Republik begann die Aushöhlung kommunaler Selbstverwaltung von oben. Der Staat dehnte seine Macht auf Kosten der Kommunen aus (z. B. Änderungsgesetz der Berliner Kommunalverfassung 1931), in der vergeblichen Hoffnung auf eine gesellschaftliche und soziale Stabilisierung der Verhältnisse. Die Konflikte zwischen Staat und Kommunen nahmen zu. Schließlich scheiterte die Weimarer Republik mit ihrem Versuch der Stabilisierung der gesellschaftlichen und sozialen Verhältnisse von oben.

VIII Parteienherrschaft in Potsdam

In der gesamten Zeit des Kaiserreiches wurde die städtische Politik von den bürgerlichen Parteien gemacht, wobei die Konservative Partei dominierte. Die Potsdamer Parteiorganisation des Sozialdemokratie war 1876 verboten wurden. Nach der Aufhebung des Sozialistengesetztes im Jahr 1890 begann der sozialdemokratische Wahlverein 1897, erstmals Kandidaten zu den Kommunalwahlen aufzustellen. Drei davon gelangten sogar in die Stichwahl, unterlagen jedoch dort den bürgerlichen Kandidaten. Dies änderte sich bis zum Ende der Kaiserzeit nicht mehr. Es gelang der Sozialdemokratie im Kaiserreich nicht, Stadtverordnete in die Potsdamer Stadtverordnetenversammlung zu entsenden.

Dies hatte drei Gründe: das undemokratische Dreiklassenwahlrecht, der nicht-geheime Charakter der Kommunalwahl[16] sowie die sozialen Zusammensetzung der Potsdamer Bevölkerung. In Potsdam lebten zum damaligen Zeitpunkt vor allem Militärs, Beamte, Pensionäre, Diener sowie „Hoflieferanten". (Koppatz 1969: 44)

16 Die Städteordnung von 1853 bestimmte, dass jeder Wähler „dem Vorstande mündlich und lauf zu Protokoll erklären (muss), wem er seine Stimme geben will." Angesichts möglicher negativer sozialer Folgen (Arbeiter hatte die Entlassung zu befürchten, kleine Gewerbetreibende den Boykott ihrer Kunden) fürchteten sich offenbar viele Wähler, ihre Stimme bei den Kommunalwahlen öffentlich für die Sozialdemokraten abzugeben. Dies war bei den geheimen Reichstagswahlen anders. So errang Karl Liebknecht am 12. Januar 1912 für die Sozialdemokratie den „Kaiserwahlkreis", zu dem auch die Stadt Potsdam gehörte.

Der konkrete Einfluss bei den Gemeindewahlen in Potsdam sah nach dem Drei-Klassen-Wahlrecht z. B. im Jahre 1888 folgendermaßen aus: In der ersten Abteilung befanden sich 4,3 % der Wahlberechtigten, in der zweiten 13,2 % und in der dritten die restlichen 82,5 %. Jede Abteilung wählte die gleiche Zahl von Abgeordneten.

Im Gegensatz zu Potsdam gelang es den Sozialdemokraten im benachbarten, proletarisch geprägten (damals noch eigenständigen) Nowawes (heute Babelsberg) bereits 1892 trotz des Dreiklassenwahlrechtes zwei Gemeindevertreter zu wählen.

Unter diesen Bedingungen ist es nicht verwunderlich, dass die bürgerlichen Parteien (Konservative Partei, Nationalliberale Partei usw.) im Kaiserreich in der Potsdamer Stadtverordnetenversammlung unter sich waren. Dies spiegelt z. B. deren soziale Zusammensetzung im Jahre 1911 wieder, als ihr 12 Hoflieferanten, 12 Kaufleute, 10 Beamte, fünf Handwerksmeister, acht Rentner, vier Rechtsanwälte und Ärzte angehörten.[17] Zwischen den Parteien gab es aber durchaus Machtkämpfe und Konflikte, was sich insbesondere bei den Oberbürgermeisterwahlen zeigte.

Das neue demokratische Kommunalwahlrecht der Weimarer Republik veränderte schlagartig die Zusammensetzung der Potsdamer Stadtverordnetenversammlung. Diese wurde repräsentativer und sozial ausgewogener, obwohl sich die Bevölkerungsstruktur der Stadt kaum verändert hatte. Erstmalig waren auch Vertreter der Arbeiterschaft einbezogen.

Von den bisherigen 60 Stadtverordneten kehrten nach der Kommunalwahl am 2. März 1919 nur 19 in das Stadtparlament zurück. Die Wahlbeteiligung lag bei außergewöhnlich hohen 70 %. Die bürgerlichen Parteien waren mit einer Einheitsliste angetreten, erhielten 63,9 %, die Mehrheitssozialisten (SPD) erhielten 21,1 % und die Unabhängigen Sozialdemokraten (USPD) 15,0 % der Stimmen. (Koppatz 1969: 52). Damit blieb die bürgerliche Mehrheit in der Potsdamer Stadtverordnetenversammlung erhalten.

Stärkste bürgerliche Partei in Potsdam war in der Weimarer Republik die „Deutsch-Nationale Volkspartei“ (DNVP), die monarchistisch gesinnte Kreise vertrat und die Politik der früheren Konservativen Partei fortführte. Diese trat antirepublikanisch und restaurativ auf. An zweiter Stelle fand sich die „Deutsche Demokratische Partei“ (DDP), der vor allem gewerbetreibende, Handwerker, Angestellte und untere Beamte angehörten. Schließlich spielte in Potsdam die „deutsche Volkspartei“ eine

17 Acht Mandate waren unbesetzt.

wichtige Rolle, die sich im Dezember 1918 aus der Mehrheit der ehemaligen „Nationalliberalen Partei" gegründet hatte. Die beiden letztgenannten Parteien vertraten demokratischere Positionen als die DNVP.

Die soziale Zusammensetzung der Potsdamer Bevölkerung änderte sich allerdings nur langsam. Bei den Wahlen zur Stadtverordnetenversammlung am 17.11.1929 erhielt die SPD 40,6 % der Stimmen, die KPD 17 % und die anderen Parteien 42,4 %.

Trotz der Wahlbehinderung anderer Parteien gelang es der NSDAP bei der letzten freien Stadtverordnetenwahl am 12. März 1933 nicht, die Mehrheit zu erreichen. Die NSDAP eroberte 19 Sitze, die SPD acht, die DNVP 14 und die Zentrumspartei sowie die KPD jeweils einen. Die Zusammensetzung dieses Stadtparlament wurde von den Nationalsozialisten nachträglich manipuliert, indem sie die der SPD und KPD zustehenden Mandate nicht besetzten bzw. mit fadenscheinigen Begründungen für ungültig erklärten.

IX Das „Führerprinzip"

Eigentlich passt das destruktive Führerprinzip nicht in diese Reihe der Modelle lokaler Selbstverwaltung, denn im NS-Staat war kein Platz für kommunale Selbstverwaltung und freie Bürger. Die Städte hatten sich dem neuen nationalsozialistischen System bedingungslos unterzuordnen.

Die erste einheitliche „Deutsche Gemeindeordnung" vom 30.1.1935 beendete Tradition kommunaler Selbstverwaltung. Das von ihr postulierte „Führerprinzip" brachte Gemeinden in völlige Abhängigkeit von Staat und NSDAP. Die städtische Demokratie war bereits unmittelbar nach NS-Machtübernahme 1933 abgeschafft, in den folgenden Jahren wurde auch die bürgerliche Hegemonie in den Städten zerschlagen. Die Gemeindeleiter im Rahmen des Führerprinzips berücksichtigten bürgerliche Interessen nur noch, soweit diese in den nationalsozialistisch-rassistischen Kontext passten.

Selbst diese gleichgeschaltete städtische Herrschaftsstruktur verlor in den folgenden Jahren an Einfluss. Durch eine zunehmend zentralistischer werdende Planungsorganisation des NS-Staates wurden dessen Zugriffsmöglichkeiten gegenüber Kommunen immer mehr erhöht. Die zeigte sich vor allem im Planungsbereich, wo mit dem Ende der traditionellen Einzelstadtplanung die kommunale Selbstverwaltungsrechte erheblich eingeschränkt wurden. Viele früher gemeindliche Aufgaben wurden nunmehr von NSDAP-nahen Organisationen, wie der Deutschen Arbeitsfront, oder von Sonderbehörden übernommen. Mit

dem Erlass zur Neugestaltung deutscher Städte von 1937 wurden für viele Großstädte neue Planungsbüros geschaffen, die außerhalb der Kontrolle der Kommunalverwaltung standen. Nach Kriegsbeginn am 1. September 1939 wurden die Städte und Gemeinden endgültig gleichgeschaltet.

Das Führerprinzip hatte zwei Dimensionen: Erstens wurden „Bürgermeister" oder „Oberbürgermeister" (die Titel wurden formell beibehalten) nunmehr ohne Wahl auf 12 Jahre berufen. Der jeweilige NSDAP-Kreisleiter kontrollierte das betreffende Verfahren, berufen wurden diese in den Städten durch den jeweiligen Regierungspräsidenten.[18] Der nach dem Führerprinzip ernannte „Bürgermeister" konnte nunmehr alle städtischen Entscheidungen ohne den Gemeinderat treffen. Dieser bestand zweitens zwar formell fort, war aber nunmehr aus „verdienten und erfahrenen Bürgern" zusammengesetzt, die dem Gemeindeleiter mit ihrem Rat „zur Seite gestellt wurden". Dabei war auf deren „nationale Zuverlässigkeit, Eignung und Leumund" zu achten. Diese wurden für sechs Jahre durch den örtlichen Beauftragten der NSDAP im Benehmen mit dem „Bürgermeister" berufen. Im örtlichen Entscheidungsprozess spielten diese „Stadträte" allerdings keinerlei Rolle.

X Das „Führerprinzip" in Potsdam

Ein typischer Vertreter dieser Zeit in Potsdam war *Hans Friedrichs* (Geb. 1875, Gest. 1962). Von 1934 bis 1945 war er Oberbürgermeister der Stadt Potsdam und zeitweilig auch NSDAP-Kreisleiter. Die Stadtverordnetenversammlung war mit dem 30. Dezember 1933 aufgelöst worden, Oberbürgermeister wurden nunmehr von der NSDAP eingesetzt. Auch die Stadtverwaltung wurde gleichgeschaltet und von allen oppositionellen Persönlichkeiten sowie allen Juden „gereinigt".

Unter diesen Umständen hatte der langjährige Berufssoldat und NSDAP-Mitglied (seit 1932) Friedrichs eine Machtfülle wie kein Potsdamer Oberbürgermeister vor oder nach ihm. Er wollte vor diesem Hintergrund mit „straffer Führung" ohne jegliche Mitwirkung der Bevölkerung und ganz im Sinne des NS-Regimes ein „Groß-Potsdam" schaffen, indem die – wie er es nannte - friderizianische „Stadtpersönlichkeit" erhalten bleiben sollte. Im Kern ging es dabei vor allem um die Remilitarisierung der Garnisonsstadt, die sich gut in die Kriegsvorbereitung einpassen ließ.

18 Für Stadtkreise mit mehr als 100.000 Einwohnern war der Reichsminister des Innern zuständig, für die übrigen Stadtkreise der Reichsstadthalter. Für alle übrigen Gemeinden ernannte der Landrat die Bürgermeister.

Zur Realisierung dieser Ziele wurden am 1. April 1939 die damals ca. 30.000 Einwohner zählenden Stadt Babelsberg und andere Orte nach Potsdam eingemeindet, welches damit erstmals in seiner Geschichte zur Großstadt mit 136.056 Einwohnern wurde. In der Tat erinnern in der Stadt heute noch vor allem militärische und Verwaltungsbauten an die Zeit seiner Herrschaft. Vor allem aber trug auch Friedrichs dazu bei, dass die Stadt Potsdam am Ende des Krieges in Schutt und Trümmern lag.

Die Amtszeit dieses „Oberbürgermeisters" endete auf symbolische Weise, er flüchte vor der Roten Armee nach Westen. Damit endete auch in der Stadt Potsdam das „Führerprinzip", welches sich aus historischer Sicht als undemokratische Sackgasse der Begründung lokaler Herrschaft herausgestellt hatte.

XI Fazit und Ausblick

Trotz aller Einschränkungen haben die vorgestellten verschiedenen Modelle städtischer Herrschaft – selbstverständlich bis auf das destruktive „Führerprinzip" – ihren spezifischen Beitrag zur Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland im Allgemeinen als auch in Potsdam im Besonderen geleistet. Es zeigt sich, dass wir auf die kommunale Selbstverwaltung und die diese tragenden freien Bürger als eine der freiheitlichen Traditionen der Deutschen durchaus stolz sein können.

Kommunale Selbstverwaltung – so zeigt auch der knappe historische Rückblick - ist allerdings niemals unpolitisch gewesen, sondern war immer politischer Ausdruck des Grades der Freiheit der Bürger und ihres Engagements für das städtische Gemeinwohl. Auch heute gilt: Nur wenn Bürger, städtische Politiker und städtische Verwaltung gemeinsam agieren, kann die Stadt vorangebracht werden.

Kommunale Selbstverwaltung ist schließlich kontext- und zeitgebunden, deren permanenter Erneuerungsbedarf entsteht durch den ständigen Wandel. Dies vernünftig zu steuern ist auch eine der zentralen kommunalen Herausforderungen auch im 21. Jahrhundert.

Der Autor *Apl. Prof. Dr. Jochen Franzke* ist Inhaber der Professur für Verwaltungswissenschaft an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam und Fellow des Kommunalwissenschaftlichen Institutes der Universität Potsdam.

Stadtentwicklung und Verwaltungspolitik

Potsdams Oberbürgermeister als Gestalter einer kommunaler Leistungsverwaltung zwischen 1850 und 1918/24[1]

Kristina Hübener

I Ausgangssituation

Das 19. Jahrhundert war eine Epoche grundlegender ökonomischer, gesellschaftlicher und politischer Veränderungen. Die allmählich, bedingt durch die Industrialisierung entstehende kapitalistische Wirtschaftsordnung und die sich jetzt durchsetzende bürgerliche Gesellschaftsordnung mit der für Preußen besonderen Variante erforderten gänzlich neue Infrastrukturen. Aber auch der Untergang des altpreußischen Staates als Ergebnis der Niederlage von Jena und Auerstedt im Herbst 1806 und die Festlegungen des Tilsiter Friedens im Sommer des darauffolgenden Jahres erforderten eine unbedingte Neuausrichtung zum Fortbestehen des preußischen Staates. Diese Umwälzungen bildeten die Basis für Reformen. Es sollte sich – als erste weit reichende soziale Konsequenz – ein neuer „Stand" aus dem Adel und einer bürgerlichen Elite Gelehrter und hoher Beamter etablieren, der insbesondere im Zeitraum von 1807 bis 1848 verfassungsrechtliche Kompetenz und vor allem großen politischen Spielraum erhielt.[2]

---

1 Als Grundlage des Tagungsreferates und des jetzt vorliegenden Beitrages siehe u.a. Kristina Hübener, Kommunale Verwaltungseliten – Potsdams Oberbürgermeister im Kaiserreich, in: *Peter-Michael Hahn, Kristina Hübener, Julius H. Schoeps (Hrsg.)*, Potsdam. Märkische Kleinstadt – europäische Residenz. Reminiszenzen einer eintausendjährigen Geschichte (= Potsdamer Historische Studien, Bd. 1), Berlin 1995, S. 255-267; *Kristina Hübener*, Leistende Verwaltung und Anstaltsfürsorge. Die Geisteskrankenfürsorge in der Provinz Brandenburg zwischen Kaiserreich und Weimarer Republik (= Schriftenreihe zur Medizin-Geschichte, Bd. 12), Berlin 2005; *Kristina Hübener und Wilfried G. Hübscher*, Ursprünge und Entwicklungen des preußischen Beamtentums bis in die Neuzeit, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, 46. Jg., H. 12/98, S. 407-415.

2 Ulrike Asche-Zeit, Sozialgeschichte, in: *Hermann Heckmann (Hrsg.)*, Brandenburg. Historische Landeskunde Mitteldeutschlands, Würzburg 1988, S. 77.

KWI Schriften 5 – Die Stadtverordnetenversammlung von Potsdam im Wandel der Zeit
S. 75 – 96

Die Idee der Selbstverwaltung, wie sie schon in Königsberg von Kant gelehrt worden war, bestimmte in den darauf folgenden Jahren als Leitmotiv das Beamtentum.[3] „Freiheit durch Verwaltung" war die neue Forderung, die sich allerdings in den für das preußische Beamtentum wesentlichen Geschäftsinstruktionen vom 26. Dezember 1808 (GS S. 481) und vom 23. Oktober 1817 (GS S. 248) nicht wieder fand. Der Grundsatz „salus publica suprema lex esto" – „Die öffentliche Wohlfahrt soll oberstes Gesetz sein" – bekam allmählich für das Beamtentum ein Gewicht. Ein neues Beamtenleitbild entwickelte sich in Preußen: man diente dem König und der Nation mit dem Bewusstsein der eigenen Tüchtigkeit.[4] Das politische Prinzip der Selbstverwaltung ist in Deutschland im 19. und 20. Jahrhundert praktiziert worden. Am konsequentesten wurde es in Preußen verwirklicht, und zwar auf der Stufe der Gemeinden und der Kreise, aber auch auf der Stufe der Provinzen. Bevor aber der Schritt hin zu einer leistenden Verwaltung möglich wurde, hatten der preußische Staat selbst und seine Beamten, einen schwierigen Weg der Reformierung vor sich.[5] Die Entstehung des modernen preußischen Staates zu Beginn des 19. Jahrhunderts führte damit zum allmählichen Wechsel in den Staatszielen. Es vollzog sich der Übergang vom Staat als Herrschaftsorganisation zum Staat als Dienstleistungssystem, der sich zunehmend am Gemeinwohl orientierte. Die Leistungen der preußischen Beamten im 19. Jahrhundert sind nur aus diesem Umfeld erklärbar.[6] Die Erziehung zur Freiheit bekam durch die wirtschaftliche Entwicklung in Preußen einen enormen Aufschwung. Nachdem durch den König auf Betreiben seiner Beamten per Edikt vom 7. September 1811 die Gewerbefreiheit verkündet worden

---

3 *Gerd Heinrich*, Immanuel Kant und die preußischen Staatsreformen. Rezeption, Einflüsse und Verwertungen, in: *Günter Schulz (Hrsg.)*, Kant in seiner Zeit, Hildesheim, Zürich und New York 2005, S. 143 ff.

4 *Kristina Hübener und Wilfried G. Hübscher*, Ursprünge und Entwicklungen des preußischen Beamtentums bis in die Neuzeit, S. 411 f.

5 Vgl. *Thomas Nipperdey*, Deutsche Geschichte 1800-1866: Bürgerwelt und starker Staat, zw. unveränd. Aufl., München 1984, S. 35. Ihren wesentlichen Impuls erhielt diese durch die Existenz bedrohende Finanznot des Staates.

6 Dies war der Ansatzpunkt für eine neuerliche Kritik am Beamtentum, die nunmehr vom Bürgertum ausging. Man konstatierte zunächst, dass alle Bevormundung von den Beamten kam, demzufolge wäre die Verwaltung ein Hemmnis der Freiheit der Bürger. Die weite Kritik des Bürgertums an der Verwaltung wurde unter dem Stichwort der „Bürokratie" zusammengefasst. Im Vormärz wurden die Kritik am Beamtentum und die Forderung nach einer Verfassung immer lauter, wenngleich die Revolution keinerlei umfassende Veränderungen für das Beamtentum brachte. Vgl. *Hans Hattenhauer (Hrsg.)*, Geschichte des Beamtentums, 2., verm. Ausg., Köln u.a. 1993, S. 206 ff. sowie *Otto Hintze*, Beamtentum und Bürokratie. Hrsg. und eingel. von K. Krüger, Göttingen 1981.

war, ging es nachfolgend um eine schnelle Umsetzung der hierfür notwendigen Grundlagen und Voraussetzungen. So musste z.B. das Abgabensystem den Anforderungen der „Einfachheit, Sicherheit, Wohlfeilheit, Unveränderlichbarkeit" genügen, d.h. es musste transparent, kalkulierbar und vor allem unternehmerfreundlich sein.

Die Beamtenschaft bewältigte die übergreifenden Aufgaben erfolgreich, und Preußen konnte in das Industriezeitalter geführt werden. Sie war somit Garant der Modernisierung, das erstarkende Bürgertum erhielt seinen Lebensraum. Als grundlegend für die neue Staatsauffassung der späteren Beamten wurde die schon angeführte These geprägt, dass die Freiheit die sittliche Pflicht und Grundlage des Staates sei. Weniger die Vernunft, sondern das Gewissen und die selbst gesetzte Pflicht waren die ausschlaggebenden Parameter für die Gesundung des Staates. Obrigkeitsstaatliche Gängelei sollte durch die Gewährung von Bürgerfreiheit ersetzt werden; die Beamten erhielten hier ihren neuen Auftrag: sie sollten die Garanten dieses Staatsideals werden. Ihre neue staatstragende Aufgabe bestand vor allem darin, dem Bürger beim Gebrauch dieser neuen Freiheit zu helfen.[7]

Schon das Allgemeine Landrecht hatte mit dem Beruf des zivilen Staatsdieners eine juristische Konstruktion für eine unabhängig von der Herkunft bestimmte gesellschaftliche Gruppe geschaffen.[8] Damit war die bisher ständische Verwaltung in Frage gestellt. Nach erfolgreichem Studium – möglichst der Staats- und Wirtschaftswissenschaften bzw. Jura – galt es, eine allgemeine Verwaltungslaufbahn zu absolvieren. Die Beamten wurden Träger der umwälzenden Reformen in Preußen, nicht eine bürgerliche Gesellschaft oder allgemein die Volksmassen; die Reformen waren somit eine Reform der Bürokratie.[9] Eine immanente Spannung der Reformen sah Thomas Nipperdey darin, dass die Organisation der Verwaltung und Freisetzung der Gesellschaft am Anfang, die Verfassung am Ende des Bemühens standen. Die Teilhabe sollte mehr Ergebnis als Instrument der Modernisierung sein.[10]

7 Vgl. *Hans Hattenhauer (Hrsg.)*, Geschichte des Beamtentums, S. 196 ff.

8 Trotz des gestiegenen Interesses an der Geschichte der Sozialpolitik ist die Geschichte ihrer Bürokratisierung mit all ihren Facetten und Dimensionen immer noch nicht vollständig abgeklärt. Siehe hierzu auch Detlef Baum, Bürokratie und Sozialpolitik. Zur Geschichte staatlicher Sozialpolitik im Spiegel der älteren deutschen Staatsverwaltungslehre. Ein Beitrag zu einer historisch-soziologischen Begründung der Bürokratisierung der Sozialpolitik (= Sozialpolitische Schriften, H. 59), Berlin 1988.

9 Vgl. *Ulrike Asche-Zeit*, Sozialgeschichte, in: *Hermann Heckmann*, S. 77.

10 Allerdings gab es noch keine Regelung für ein Beamtenrecht. Vgl. *Thomas. Nipperdey*, Deutsche Geschichte 1800-1866, S. 35 sowie *Kristina Hübener und Wilfried G. Hübscher*, Ursprünge und Entwicklungen des preußischen Beamtentums bis in die Neuzeit, S. 414. Das

Damit stellt sich intensiv die Frage nach dem Entstehen und den Inhalten einer kommunalen Leistungsverwaltung. Der Begriff der „Leistungsverwaltung" entstand vor gut siebzig Jahren. Erstmals verwendetet wurde er von Ernst Forsthoff im Jahr 1938 in Zusammenhang mit dem Begriff der Daseinsvorsorge. Dieser beinhaltete die Befriedigung der elementaren Lebensbedürfnisse durch die kommunale Selbstverwaltung.[11] Eine weitere theoretische Untermauerung gelang Hendrik Gröttrup 1973 in seiner Abhandlung.[12] Er differenzierte zwischen der Leistungsverwaltung, wo dem einzelnen durch Staat oder Gemeinde ein Vorteil verschafft wird und der Eingriffsverwaltung, durch die dem einzelnen eine Last auferlegt wird. Näher erläutert wurde diese Differenzierung durch Wolfgang R. Krabbe im Jahr 1985, der für die Städte und Gemeinden zwei große Gruppen von Verwaltungsaufgaben herausarbeitete, die „Auftragsangelegenheiten" und die „Selbstverwaltungsangelegenheiten". Die Angelegenheiten der Auftragsverwaltung, zu der die Kommunen auf Grund der Weisungsbefugnis des Staates verpflichtet waren, umfassten Aufgaben wie die Ortspolizei, die Steuerverwaltung, die Wahlorganisation und die Wehrpflichtigenerfassung. In dieser Beziehung bildeten die kommunalen Verwaltungen eine untergeordnete staatliche Instanz. Die Angelegenheiten der „Selbstverwaltung" sind für ihn dagegen jene Aufgaben, die die Kommunen in eigener Verantwortung realisieren. Damit ist die eigentliche Leistungsverwaltung gemeint.[13]

Zu Beginn des 19. Jahrhunderts gab es auf dem Territorium der 1815 gebildeten Provinz Brandenburg wie in ganz Preußen nur geringe rechtliche und theoretische Ansätze für eine leistende Verwaltung der Städte und Gemeinden. Das Allgemeine Landrecht von 1794 legte dazu für den ländlichen Bereich etwas nebulös fest, dass die Mitglieder der Dorfgemeinde an den gemeinschaftlichen Nutzungen nach dem Maßstab teilnehmen, wie sie „die gemeinen Lasten zu tragen schuldig sind".[14] Für die Bürger der Städte und Gemeinden gaben die jeweili-

„Gesetz betreffend die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten" vom 31. März 1873 (RGBl. 1873, S. 61-90) ging als Reichsbeamtengesetz in die Geschichte ein. Ausführlich bei *Hans Hattenhauer*, Geschichte des Beamtentums, S. 242-249.

11 *Ernst Forsthoff*, Die Verwaltung als Leistungsträger, Stuttgart und Berlin 1938, S. 10 ff.

12 *Hendrik Gröttrup*, Die kommunale Leistungsverwaltung. Grundlagen der gemeindlichen Daseinsvorsorge (= Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Berlin, Bd. 37), 2. Aufl., Stuttgart u.a. 1973, S. 15 ff.

13 Eine Mittelstellung zwischen den beiden Aufgabenarten stellte der schon in der Zeit vor dem ersten Weltkrieg eingeführte Komplex der Pflichtaufgaben dar. Solche waren das Schul- und Armenwesen. Der Staat konnte auf die Durchsetzung dieser Aufgaben bestehen.

14 Allgemeines Landrecht vom 1.06.1794 (2. Teil, 7. Titel, § 29), zitiert nach: *Christian Engeli*

gen städtischen Verfassungen bzw. Gemeindeordnungen allgemeine Regelungen vor. Die neue Städteordnung vom 19. November 1808 verankerte das Recht der Kommunen auf Selbstverwaltung, was für die Bürger der Städte die „Selbständige Erledigung der örtlichen Aufgaben unter Aufsicht des Staates, (die) Wahl oder Vorschlagsrecht für die eigenen Organe sowie bürgerschaftliche, zumeist ehrenamtliche Mitwirkung in den kommunalen Gremien (Stadtverordnetenversammlung, Magistrat, Deputationen und Kommissionen)" garantierte. Durch die Bestimmungen war es den Städten möglich, „alles dasjenige, was zur Befriedigung des öffentlichen Bedürfnisses der Stadt erfordert wird und aus dem Gemeinde-Einkommen nicht bestritten werden kann, auf die Stadteinwohner zu vertheilen und aufzubringen".[15] Das galt jedoch nur für die wenigen großen Städte.

Bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts lassen sich nachfolgende Entwicklungen konstatieren: Zunächst erfolgte kaum eine allgemeine Übernahme kommunaler Aufgaben durch die Stadt- und Gemeindeverwaltungen. Dafür gab es mehrere Ursachen. So waren die Städte und Gemeinden in den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts von staatlicher Seite her zur Sparsamkeit aufgefordert, um ihre Schulden aus der Zeit der napoleonischen Besetzung abzutragen. Daneben existierte noch immer die verwaltungsrechtliche Praxis, wonach die Kosten zur Erfüllung kommunaler Aufgaben durch die Gemeinde erst auf die Gemeindemitglieder umgelegt werden durften, wenn die Einkünfte aus dem Gemeindevermögen allein nicht ausreichten. Das führte dazu, dass die Besitzenden und Gewerbetreibenden der Kommunen, die ja über die Steuern zu entscheiden hatten, nur sehr zögerlich neue Ausgaben beschlossen. Für die Städte und Gemeinden bestand noch nicht solch ein Zwang zur Übernahme neuer kommunaler Aufgaben wie das mit Beginn der Hochindustrialisierungsphase nach 1850 der Fall war, denn der Durchbruch der Industrialisierung begann erst in

---

und Wolfgang Haus, Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht (= Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 45), Stuttgart / Berlin / Köln / Mainz 1975, S. 72.

15 Preußische Städteordnung vom 19.11.1808 (§ 56), zitiert nach: ebd., S. 110. Die Städteordnung umriss bereits kommunale Aufgabenfelder, die unserem Verständnis von einer Leistungsverwaltung entsprechen wie Schulangelegenheiten, Armenwesen, Feuersozietät, Feuerdienst und Löschinstrumente, Sanitätspolizei, Gefängnis- und Arbeitsanstalten sowie im Bereich des Bauwesens Straßenpflasterungen und Entwässerungen. Siehe auch *Jürgen Bolenz*, Wachstum und Strukturwandlungen der kommunalen Aufgaben in Deutschland 1849-1913. Versuch einer Interpretation, Diss., Freiburg 1965, hier speziell die Seiten 43-100. Vgl. *Horst Matzerath*, „Kommunale Leistungsverwaltung". Zu Bedeutung und politischer Funktion des Begriffs im 19. und 20. Jahrhundert, in: *Hans Heinrich Blotevogel (Hrsg.)*, Kommunale Leistungsverwaltung und Stadtentwicklung vom Vormärz bis zur Weimarer Republik, S. 3-24.

den dreißiger Jahren des 19. Jahrhunderts mit der Einführung der Eisenbahn als neues Transport- und Verkehrsmittel. Die zwingenden Gründe zum Aufbau einer leistenden Verwaltung wie das enorme Bevölkerungswachstum in den Städten und industriellen Gemeinden in der Hauptetappe der Urbanisierung und damit notwendige hygienische Verbesserungen, der Ausbau der Infrastruktur durch die gestiegene Mobilität und das Auftreten sozialer Probleme gab es in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts nicht in dem Maße wie nach der Jahrhundertmitte. Es bestand ein Mangel an ausreichend geschultem Personal für die Lösung der Aufgaben. Erst allmählich entwickelte sich bei der breiten Masse der Bürgerschaft das Bedürfnis zur Mitgestaltung des Lebens auf kommunaler und staatlicher Ebene wie es in der 1848er Revolution zum Ausdruck gebracht wurde. Die Kommunen beschränkten sich auf Vermögens- und Hoheitsverwaltung. Es sollte nur das bereits Bestehende erhalten werden. Zukunftsorientierte Aufgaben gab es kaum. Dazu reichten einige Büro- und Polizeibeamte aus. Die Stadtverordneten und Gemeindevertreter wirtschafteten in ihren ehrenamtlichen Funktionen genauso sparsam wie in ihrer gewerblichen Tätigkeit.[16]

II Das Amt des Oberbürgermeisters in der preußischen Städteordnung für die östlichen Provinzen

Die Entwicklung der kommunalen Leistungsverwaltung sowie das Engagement des städtischen Leiters gehörten in den letzten zwanzig Jahren des 20. Jahrhunderts zu den stark beachteten Teilaspekten einer modernen Stadtgeschichte. In den bisher vorliegenden allgemeinen, aber auch lokalgeschichtlichen Forschungen und Publikationen wurden die Oberbürgermeister Potsdams und ihr Bemühen um das Wohl der Stadt kaum untersucht, und dies, obwohl sie seit Steins Städteordnung für die kommunale Entwicklung beachtliches geleistet haben.[17]

16 Vgl. Revidierte Städteordnung für die Preußische Monarchie vom 17.03.1831 (§ 34), in: *Christian Engeli und Wolfgang Haus*, Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht, S. 188.

17 Vgl. u.a. Oberbürgermeister. Büdinger Forschungen zur Sozialgeschichte (Sonderdruck). *Hrsg. v. Klaus Schwabe*, Boppard a.Rh. 1981 und *Hans Heinrich Blothevogel (Hrsg.)*, Kommunale Leistungsverwaltung und Stadtentwicklung vom Vormärz bis zur Weimarer Republik (= Städteforschung. Veröffentlichungen des Instituts für vergleichende Städtegeschichte in Münster, Reihe A, Bd. 30), Köln und Wien 1990. Für Potsdam u.a. *Jürgen Koppatz*, Zu einigen Fragen der Kommunalwahlen und der städtischen Verwaltung in Potsdam (1808-1946), in: Veröffentlichungen des Bezirksheimatmuseums, H. 17, Potsdam 1969, S. 29-107 sowie *Kristina Hübener*, Kommunale Verwaltungseliten – Potsdams Oberbürgermeister im Kaiserreich, S. 255-267.

Die Einführung der vom Minister Stein und dem Königsberger Polizeidirektor Johann Gottfried Frey erarbeiteten Städteordnung erfolgte nicht problemlos. Schwierigkeiten entstanden bereits bei der Bekanntgabe ihres Wortlautes. Der Text wurde zunächst als Zeitungsbeilage mit vier Fortsetzungen veröffentlicht. Zu Beginn des Jahres 1809 wurde dann eine Zusammenfassung in Heftform an die Aufsichtsbehörden ausgeliefert. Noch ein Jahr nach der Kabinettsorder vom 19. November 1808 wiederholte König Friedrich Wilhelm III. in einem Schreiben seine Forderung, die neuen kommunalen Verwaltungsorgane zu respektieren. „Die Magisträte und Stadtverordneten-Versammlungen sind gebührend zu achten“[18], lautete seine kurze Weisung. Die neue Ordnung hatte für alle Städte der Provinz Kurmark Gültigkeit. Eine Reihe von ihnen – neben Spandau, Nauen, Charlottenburg und Rheinsberg auch Potsdam – wählte für den feierlichen Akt ihrer Einführung den 3. August, den Geburtstag des Königs. Nach der am 12. März 1809 vorgenommenen Wahl der Stadtverordneten und des Magistrats, der Ernennung des Oberbürgermeisters Brunner durch den König am 4. Juli, bildete der Festgottesdienst am 3. August 1809 in der Garnisonkirche den Schlusspunkt unter die Einführung der Steinschen Städteordnung in Potsdam.[19] An die Stelle der bisherigen „sehr drückenden Vormundschaft des Staates, welche durch das Generaldirektorium und die kurmärkische Kriegs- und Domainenkammer ausgeübt wurde“[20], trat nun eine begrenzte Selbstverwaltung der Städte. Das Gesetz hatte den Zweck, „den Städten eine selbständigere und bessere Verfassung zu geben, in der Bürgergemeine einen festen Vereinigungspunkt gesetzlich zu bilden, ihnen eine tätige Entwicklung auf die Verwaltung des Gemeinwesens beizulegen und durch diese Teilnahme Gemeinsinn zu erregen“.[21] Bürger, die über einen Besitz verfügten und das Bürgerrecht besaßen, durften fortan eine festgelegte Anzahl von Stadtverordneten und diese wiederum den Magistrat

18 Zitiert nach: Die Städteordnung von 1808 und die Stadt Berlin, Berlin 1908, S. 93. Vgl. auch Stadtarchiv Potsdam, 1-0/4.

19 Stadtarchiv Potsdam, 1-0/3 und 1-1/5. Siehe auch *Julius Haeckel*, Die Einführung der Städteordnung vom 19. November 1808 in Potsdam, in: Mitteilungen des Vereins für die Geschichte Potsdams. Hrsg. v. Vorstande, N.F., Bd. V, H. 1, Potsdam 1909, S. 5 ff. Potsdams Oberbürgermeister seit Einführung der Steinschen Städteordnung bis 1871 waren: J. Brunner (1809-1821), St. Paul (1821-1844), W. Krüger (1844-1848), H.-L.-W. Gobbin (1848-1851) und A. Beyer (1851-1878).

20 *Friedrich Bassewitz*, Die Kurmark Brandenburg im Zusammenhange mit den Schicksalen des Gesamtstaats Preußen während der Jahre 1809 und 1810. Aus dem Nachlasse hrsg. v. *K.v. Reinhard*, Leipzig 1860, S. 210.

21 Zitiert nach *Paul Schwartz*, Die Preußische Städteordnung vom 19. November 1908, Berlin 1908, S. 25.

wählen. Die Finanzverwaltung, Schulangelegenheiten, Armenpflege und Polizeigewalt gingen in die Zuständigkeit der gewählten Bürgerschaftsvertretungen über. Trotz gewisser Einschränkungen – z.B. für Frauen, Soldaten und Juden – stellte dies doch einen bemerkenswerten Fortschritt dar, weil dem Bürgertum insgesamt günstigere Entwicklungsmöglichkeiten gegeben wurden.

Die Paragraphen 144 bis 156 der Steinschen Städteordnung regelten die Amtsgeschäfte in den großen Städten, zu denen neben Berlin und Brandenburg auch Potsdam gehörte. Der Magistrat setzte sich aus einem besoldeten Oberbürgermeister und einem bis zwei besoldeten Stadträten zusammen. Diese mussten gesetz- und verfassungskundig sein, damit sie die öffentliche Geschäftsführung vollständig übernehmen konnten. Ferner gehörten ihm ein besoldeter Stadtrat als Kämmerer und zwölf bis fünfzehn unbesoldete Stadträte an. Der älteste gesetzkundige Stadtrat führte in Abwesenheit des Oberbürgermeisters als Bürgermeister den Vorsitz: Oberbürgermeister, besoldete Stadträte und der Stadtrat für Bauwesen wurden auf die Amtsdauer von 12 Jahren gewählt, während die übrigen Magistratsmitglieder in ihrer Funktion blieben, falls keine Wiederwahl erfolgte.[22] Entsprechend der Städteordnung von 1808 waren drei Kandidaten von der Potsdamer Stadtverordnetenversammlung vorzuschlagen, wovon einer durch landesherrliche Bestätigung zum Oberbürgermeister ernannt wurde (§ 153, Städteordnung). Den Titel „Oberbürgermeister" verlieh der König. Demzufolge wurde der erste Oberbürgermeister Potsdams, Jakob Brunner, von Friedrich Wilhelm III. bestätigt. Der spätere Oberbürgermeister St. Paul wurde am 19. Juli 1809 zum unbesoldeten Stadtrat gewählt. Als Zeichen der Würde sollten die Mitglieder des Magistrats und die Stadtverordneten goldene Ketten mit goldenen Medaillen und die Bezirksvorsteher und „Bürgerbeisitzer in den Deputationen und Kommissionen" silberne Ketten mit silbernen Medaillen als Amtszeichen tragen.[23]

In der „Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der preußischen Monarchie" vom 30. Mai 1853 erhielt der Magistrat gewisse Vorrechte gegenüber der Stadtverordnetenversammlung. War er bisher hauptsächlich das ausführende Organ für die Beschlüsse derselben,

22 Vgl. *Christian Engeli/ Wolfgang Haus*, Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht, S.120.

23 In der revidierten Städteordnung von 1831 werden Kleidung und Auszeichnung nicht mehr erwähnt. Dagegen wurde im Jahre 1840 dem Oberbürgermeister und dem Stadtverordnetenvorsteher in Potsdam die goldene Kette mit goldener Medaille verliehen. Später wurden für die übrigen Magistratsmitglieder und die Stadtverordneten silbervergoldete Ketten (ohne Querkette) und Medaillen nach dem verliehenen Muster angefertigt. Vgl. GStA PK, Rep. 77 Tit. 2826 Nr. 4, Bd. 4, o.Bl. und *Jürgen Koppatz*, Zu einigen Fragen, S. 39 f.

so traf nach der neuen Städteordnung der Magistrat häufiger selbständige Entscheidungen, er bereitete die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung vor und brachte sie zur Ausführung. Des Weiteren hatte der Oberbürgermeister gegenüber den Magistratsmitgliedern und über alle Angestellten und Beamten der städtischen Verwaltung Disziplinierungsmöglichkeiten. So hatte er z.B. das Recht, Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung, die deren Befugnisse überschritten, auszusetzen und darüber die Entscheidung des Regierungspräsidenten einzuholen. Auch konnte er die Mitglieder des Magistrats nach ihrer Wahl vereidigen. Die Größe des Magistrats richtete sich nach der Einwohnerzahl der einzelnen Städte. Da die Provinz Brandenburg die Magistratsverfassung praktizierte, waren die Oberbürgermeister als Mitglied des Magistratskollegiums gleichzeitig Vorsitzende der Stadtverordnetenversammlung.

Der Titel Oberbürgermeister wurde in diesem Gesetz erstmalig als Amtsbezeichnung für die Verwaltungsleiter der großen Städte geführt. Die Amtszeit der Oberbürgermeister und Bürgermeister wurde bei der Möglichkeit einer Wiederwahl zunächst auf 12 Jahre festgelegt. Als einzige Qualifikationsbedingung für Oberbürgermeister, Bürgermeister und fast alle anderen Magistratsmitglieder in der ersten Hälfte des 19. Jahrhundert galt lediglich, dass es geachtete, aber auch geschäftstüchtige Bürger sein mussten. So war z.B. ein angesehener Kaufmann, der neben seinem gut gehenden Handelsunternehmen möglichst ehrenhalber auch noch die Geschäfte der Stadt führte, besonders geeignet für ein Bürgermeisteramt. Ein Ausgleich für fehlende fachliche Vorbildung war, dass Juristen als Stadträte eingesetzt wurden.[24] Jedoch sollten erstere entsprechend den Vorstellungen Steins von den Stadtverordnetenversammlungen vorgeschlagen und von den Regierungen ernannt werden. Dieses Ernennungsrecht wurde später auf einen Bestätigungsvorbehalt durch die Regierung reduziert.[25] Mit der Festsetzung einer Amtszeit von 12 Jahren und den anwachsenden Aufgaben wurde stärker der Tatsache zu einer fachlichen Ausprägung des Amtes entsprochen.[26]

24 Vgl. *Christian Engeli/ Wolfgang Haus*, Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht, S. 388 ff.

25 Vgl. *August Krebsbach*, Die preußische Städteordnung von 1808, in: Neue Schriften des Deutschen Städtetages, H. 1, Stuttgart und Köln 1957, S. 82.

26 Vgl. Städteordnung von 1853 § 31 und Rheinische Städteordnung von 1856, § 30, in: *Christian Engeli/ Wolfgang Haus*, Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht, S. 370 ff. und 396 ff.

Zunehmende Industrialisierung, Binnenwanderung und ein Bevölkerungszuwachs in den größeren Städten ließen auch die Aufgaben der städtischen Verwaltung und die Verantwortung des Oberbürgermeisters nach 1871 umfangreicher werden. Sie gaben dem Amt eine besondere Ausprägung und verlangten vom Inhaber Fach- und Sachkompetenz.

Zu den Veränderungen bzw. Voraussetzungen, die die expandierende Kommunalverwaltung für das Oberbürgermeisteramt bewirkte, gehörten mehrere Aspekte. So setzte sich bis zum Ende des 19. Jahrhundert auch in Preußen der juristisch geschulte, häufig promovierte, auswärtige Beamte von gehobener bürgerlicher Herkunft als Leiter der städtischen Verwaltung durch. Dies war schon deshalb notwendig, weil die Kosten für Abitur, Jurastudium und Referendariat von der Familie aufgebracht werden mussten. Da die kommunale Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert durch die staatliche Kommunalaufsicht, Bestätigungsrecht und Auftragsverwaltung in das rechtsförmige Gesamtsystem der öffentlichen Verwaltung eingefügt war, passten sich die Städte bei der Auswahl ihrer Oberbürgermeister diesem System an. Die für die Leitung einer größeren Stadt nötigen praktischen Erfahrungen und Verwaltungskenntnisse erwarben sich die Oberbürgermeister im Amt selbst durch Dienstreisen, durch Wechsel von Stadt zu Stadt und durch Fachtagungen. Das Instrument der Städte für die Einengung des Bewerberfeldes auf die Verwaltungsjuristen war die Formulierung der Ausschreibungsbedingungen, die im Kaiserreich gewöhnlich die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst enthielten. Der Aufstieg zum Oberbürgermeister erfolgte gewöhnlich nicht in einer Stadtverwaltung, sondern oft über mittlere Stellungen in größeren Städten und über Bürgermeisterstellen kleinerer Städte zum Leiter von großen Städten.[27] Der Oberbürgermeister war zugleich Verwaltungschef und Repräsentant der städtischen Behörden, aber auch Repräsentant des Staates. Immer häufiger übernahm er die Initiative

27 Vgl. *Wolfgang Hofmann*, Oberbürgermeister und Stadterweiterung, in: *Hans Croon, Wolfgang Hofmann, Georg-Christoph von Unruh*, Kommunale Selbstverwaltung im Zeitalter der Industrialisierung, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Bd. 33, Stuttgart 1971, S. 59 ff. und ders., Zwischen Rathaus und Reichskanzlei, Stuttgart u.a. 1974, S. 38 ff. sowie Oberbürgermeister. Büdinger Forschungen, S. 20 ff. Ebenso *Gerhard W. Wittkämper*, Zur Entstehung und Entwicklung kommunaler Aufgabenfelder im 19. Jahrhundert. Forschungsprobleme zwischen Verwaltungswissenschaft und Kommunalgeschichte, in: *Hans Heinrich Blothevogel*, Kommunale Leistungsverwaltung und Stadtentwicklung, S. 25 ff. und *Wolfgang R. Krabbe*, Die Entfaltung der kommunalen Leistungsverwaltung in deutschen Städten des späten 19. Jahrhunderts, in: Urbanisierung im 19. und 20. Jahrhundert. Historische und geographische Aspekte (= Städteforschung. Veröffentlichungen des Instituts für vergleichende Städtegeschichte in Münster, Reihe A, Bd. 16), Köln und Wien 1983, S. 373 ff.

bei neuen Verwaltungsvorhaben, die Koordination ihrer Planung und Ausführung sowie die politische Repräsentanz.[28] Für fachlich kommunale Pläne suchte er die Zustimmung von der Stadtverordnetenversammlung, weniger gesamtpolitisches Bestreben. Ebenso bemühte sich der Oberbürgermeister bei der staatlichen Zentrale nicht um gesamtstaatliche Macht, sondern um Zustimmung zu speziellen Plänen und Interessen der Stadt. Eine erfolgreiche Amtsführung konnte nur dann gelingen, wenn er eine Arbeitsweise fand, die größere Konflikte zwischen der politisch aufgespalteten städtischen Gesellschaft vermied und ausgleichend sowie vermittelnd wirkte.

Diesen Sachverhalt bringt Goethe in einer Szene des Osterspaziergangs im „Faust" zum Ausdruck, wenn er einen Bürger klagend sagen lässt: „Nein, er gefällt mir nicht, der neue Bürgermeister! Nun, da er's ist, wird er nur täglich dreister", und gibt damit beispielhaft Kunde von Missbehagen oder Unzufriedenheit über die Orts-Obrigkeit, wie sie gewiss von manchem Einwohner geäußert wurde und geäußert wird, solange es Städte gab und gibt. Was dem promenierenden Bürger nun unmittelbaren Anlass zu seiner Unmutsäußerung gab, verschweigt der Dichter. War das neue Oberhaupt der Stadt nach erfolgter Bestätigung im Amt und im Unterschied zu seinem früheren Verhalten hochmütig geworden, missachtete er den Rat der Stadtverordnetenversammlung und ging er kommunalpolitisch eigene Wege? Oder ist das Wort „dreist" hier im Sinne von mutig, einsatzfreudig, aufgeschlossen für das Neue und bereit, sich daraus ergebenden Aufgaben zu stellen.[29]

Eines wie das andere fand stets die Missbilligung derer, die das Festhalten am Bestehenden den niemals risikolosen Versuchen zu Veränderungen vorziehen, von denen doch die hierzu Bereiten jeweils eine Verbesserung der Lage erwarten. Solch eine Einstellung seines „Burgemeisters" hat offenbar der Spaziergänger im Sinn, weil er sich letztlich über die wachsenden Unkosten beklagt, die „der neue Kurs" des Leiters der Stadt den Bürgern auferlegt.

28 Gegen Ende des 19. Jahrhunderts vollzog sich eine Verschiebung des Amtscharakters vom Beamten zum Politiker: der Oberbürgermeister galt als Fachpolitiker, bei dem sich Elemente des Politikers mit fachlich-sachlichen Aspekten eines Beamten vermischten. Daraus, dass sich im Fachpolitiker politische und beamtenmäßige Züge unterschiedlich stark vermischten, erklärt sich ein sehr unterschiedliches Bild der einzelnen Persönlichkeiten.

29 Vgl. *Georg-Christoph von Unruh*, Bürgermeister und Landräte als Gestalter kommunaler Leistungsverwaltung, in: *Hans Heinrich Blothevogel*, Kommunale Leistungsverwaltung und Stadtentwicklung, S. 55.

Die Städteordnung von 1808 sieht als Norm für das Oberbürgermeisteramt nicht den beamteten Juristen vor. Vielmehr scheint die einzige Qualifikationsbedingung für Oberbürgermeister, Bürgermeister und fast alle anderen Magistratsmitglieder darin zu bestehen, das sie „geachtete, rechtliche, einsichtsvolle und geschäftskundige Männer“[30] sein mussten, was auch im Wesentlichen für die ersten vier Oberbürgermeister Potsdams mit Jakob Brunner (1809–1821), Wilhelm St. Paul (1821–1844), Wilhelm Krüger (1844–1848) und B. Gobbin (1848–1851) zutrifft.

Als der fünfte Oberbürgermeister Potsdams, *Alexander Beyer* (1813-1878), vom preußischen König bestätigt wurde, begannen sich – einhergehend mit den kommunalrechtlichen Veränderungen, die das preußische Gemeinderecht bewirkte – die wirtschaftlichen und sozialen städtischen Betätigungsfelder stark zu erweitern.[31] Insbesondere nach der Reichsgründung war für die Stadt Potsdam in „allen Gebieten ... ein rüstiges Vorwärtsstreben“ festzustellen, das „durch Neuschöpfungen verschiedener Art“, so z.B. den Bau neuer Wohnviertel, Kirchen und Schulen, gekennzeichnet war.[32]

Beyer, Sohn eines Königlichen Geheimen Regierungsrates, entsprach hinsichtlich seiner Herkunft und seines Ausbildungsweges dem klassischen Karrieremuster eines höheren Verwaltungsbeamten. Nach dem Besuch des Königlichen Gymnasiums in Posen bereitete er sich durch Privatunterricht auf ein Jurastudium an der Friedrich-Wilhelms-Universität vor, das er von Oktober 1831 bis Juli 1834 in Berlin absolvierte. Nach erfolgreichem Studienabschluss und dem Ablegen der Ersten juristischen Staatsprüfung erfolgte seine Ernennung zum Regierungsreferendar. Erst nach einem dreijährigen Verwaltungsdienst und dem Bestehen der juristischen Staatsprüfung im Jahre 1841 erfolgte die Ernennung zum Regierungsassessor.[33] Danach erhielt er verschiedene Anstellungen als Referendar bzw. als Regierungsrat in Magdeburg, Düsseldorf, Berlin und Sigmaringen.[34]

30 Vgl. *August Krebsbach*, Die preußische Städteordnung von 1808, § 148.

31 Mazerath setzt um 1850 den Beginn der Leistungsverwaltung an. Vgl. *Horst Matzerath*, „Kommunale Leistungsverwaltung“. Zu Bedeutung und politischer Funktion des Begriffs im 19. und 20. Jahrhundert, in: *Hans Heinrich Blothevogel*, Kommunale Leistungsverwaltung und Stadtentwicklung, S. 9ff.

32 *Julius Haeckel (Hrsg.)*, Geschichte der Stadt Potsdam, S. 141.

33 Vgl. u.a. *Hue de Grais*, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem Deutschen Reiche, 22. Aufl., Berlin 1914, S. 161.

34 Am 29.9.1836 wurde er als Referendar beim Kgl. Kammergericht in Berlin angestellt. Im Februar 1841 bestand Beyer die juristische Staatsprüfung und wurde als Regierungsassessor

Als in Potsdam die Bürgermeisterstelle neu zu besetzten war, sah Alexander Beyer darin die Möglichkeit, seine verwaltungsorganisatorischen Fähigkeiten in dieser Stellung anzubringen und sich hierfür zu bewerben. Die Potsdamer Stadtverordneten entschieden sich am 20. März 1851 in einer Wahl für den noch in Sigmaringen tätigen Regierungsrat Beyer.

Für 12 Jahre sollte er nun als Erster Bürgermeister die Potsdamer Stadtverwaltung leiten. Die feierliche Amtseinführung wurde durch den Regierungspräsidenten Eduard von Flottwell am 23. September 1851 vorgenommen.[35]

Im Unterschied zu seinen bisherigen Tätigkeiten wurden von Beyer in Potsdam besondere Fähigkeiten in der Verwaltungsarbeit der Stadt verlangt. Dies war begründet durch die Funktionen Potsdams als Residenz-, Garnison- und Beamtenstadt. Als Oberbürgermeister und als Repräsentant der Residenzstadt wurde er oftmals an den Hof befohlen und hatte persönliche Kontakte mit den maßgeblichen Stellen der Staatsverwaltung.[36] Hauptsächlich hatte er dafür zu sorgen, dass der ruhige und vornehme Charakter der Residenzstadt erhalten blieb. Dies legte Beyer von vornherein Verpflichtungen auf, wobei die wirtschaftliche Entwicklung nicht zu vernachlässigen war. Anscheinend bewältigte er die umfangreichen Anforderungen gut, denn bereits am 17. Januar 1852 verlieh ihm König Friedrich Wilhelm IV. den Oberbürgermeistertitel. Seine Stellung muss dermaßen unangefochten gewesen sein, dass er von März 1852 bis Juni 1854 zeitweise vom Staatsdienst beurlaubt wurde, um sich in das Fürstentum Waldeck zu begeben; Stadt und König wollten trotz der Länge der Beurlaubung nicht auf Beyer verzichten. Nur so wird verständlich, dass sich Magistrat und Stadtverordnetenversammlung bereit erklärten, für Beyer die Oberbürgermeisterstelle zu reservieren.[37] 1854, nach seiner Rückkehr aus Waldeck, wurde er vom König in das Herrenhaus berufen. Er gehörte als erstes Potsdamer Stadtoberhaupt dieser Kammer auf Lebenszeit an. Bis 1860 war die städtische Verwaltungsarbeit unter Beyers Leitung hauptsächlich auf die weitere Sicherung der Finanzen, auf eine größere Betätigung im Bauwesen - insbesondere der Straßenpflasterung - und auf eine Neu-

dem Regierungskollegium in Frankfurt/O. zugeteilt. Am 1.9.1842 erfolgte seine Versetzung zum Regierungskollegium nach Magdeburg. Anschließend war er als Regierungsassessor in Düsseldorf tätig. 1844 wurde er in das Finanzministerium Berlin versetzt. Von dort aus übernahm ihn das Polizeipräsidium Berlin als Regierungsrat; anschließend arbeitete er bis 1851 als Regierungsrat in Sigmaringen. Vgl. BLHA, Rep. 2A I Pers. Nr. 368, Bl. 96 und 107.

35 Vgl. GStA PK, Rep. 77 Tit. 2826 Nr. 4, Bd. 2, Bl. 93.

36 Stadtarchiv Potsdam, Magistrat der Stadt Potsdam, Personalabt. - D 3, Bl. 96.

37 Vgl. GStA PK,, Rep. 77 Tit. 2826 Nr. 4, Bd. 2, Bl. 189.

gestaltung der innerstädtischen Beleuchtung gerichtet. Wurden bisher die öffentliche Gebäude und Straßen im wesentlichen mit Öllaternen beleuchtet, so ging man ab Oktober 1856 dazu über, die Laternen auf Gasbeleuchtung umzustellen. Für die Finanzlage und das Wirtschaftsleben der Stadt wirkte sich zum einen die Vermehrung der Behörden und zum anderen Potsdams Ruf als Kulturstadt positiv aus. Die Grundfläche der Stadt erweiterte sich bis zu diesem Zeitpunkt nur unerheblich, erst nach 1860 wurde sie mehrfach vergrößert.[38]

Die Zufriedenheit der Städtebürger mit Beyers Verwaltungsleitung wurde am 17. Juni 1863 mit seiner Wiederwahl zum Stadtoberhaupt deutlich.

Nach 1871 wurden Potsdams wirtschaftliche, politische und soziale Entwicklung vor allem durch die neuen Verhältnisse, die das neugegründete Kaiserreich mit seiner Reichshauptstadt Berlin hervorbrachten, beeinflusst. So setzte in der Stadt eine stärkere Bebauung der bisher vorwiegend landwirtschaftlich genutzten Freiplätze der Vorstädte ein. Dies war wohl auch auf das Anwachsen der Einwohnerzahlen Potsdams zurückzuführen: wurden 1861 noch 34.870 Einwohner gezählt, waren es 1871 schon 38.359. In den darauffolgenden Jahren wuchs die Einwohnerzahl Potsdams schließlich bis 1881 auf 40.095 Personen an.[39]

Ein neues Villenviertel entstand in der Berliner Vorstadt; in der Brandenburger Vorstadt entstanden vor allem mehrgeschossige Mietshäuser. Gleichzeitig erweiterte die Stadt ab 1860 ihr Gebiet durch Eingemeindungen und den Erwerb neuer Flächen.[40]

Zur Bebauung der Stadt im weiteren Sinn gehörte auch die Verbesserung der Gesundheits- und Sozialverhältnisse. Einen wesentlichen Einschnitt im städtischen Wachsen bedeutete die Inangriffnahme des Baues einer Wasserleitung und einer Kanalisation. Noch bis zum Jahre 1876 entnahm man das Trinkwasser nur aus Brunnen, was oftmals Krankheiten zur Folge hatte. Der wachsende Trink- und Brauchwasserbedarf machte eine zentrale Anlage zur Wassergewinnung notwendig. Das erste Wasserwerk der Stadt wurde daraufhin 1876 errichtet und konnte ab September 1877 in Betrieb genommen werden.[41] Einher mit den Veränderungen im wirtschaftlichen Bereich vollzogen sich Neuerungen im kulturellen und sozialen Bereich. Zu nennen wären hier die Umgestaltung des Volksschulwesens und die Neugründung zahlreicher Anstalten, Stiftungen und Krankenhäuser. Die wohl bis in die heutige Zeit be-

38 Vgl. *Julius Haeckel*, Geschichte der Stadt Potsdam, S. 127 f., 131 f. sowie S. 143.

39 Vgl. ebd., S. 143.

40 Vgl. ebd. und nachfolgende Seiten.

41 Vgl. ebd., S. 145.

kanntesten Einrichtungen waren das 1865 gegründete Wilhelmsstift, das Friedrichsstift sowie das katholische Rettungs- und Waisenhaus (beides 1868 gegr.) und das 1872 erbaute St. Josephs-Krankenhaus, das in den folgenden Jahrzehnten mehrfach erweitert wurde.[42]

Noch in Beyers Amtszeit, 1875/76, ließ der Magistrat auf dem Telegraphenberg in der Teltower Vorstadt ein Observatorium aufbauen. Dies diente dem wissenschaftlichen Ruf der Stadt. Die weitgefächerte und positive Tätigkeit Beyers ließ ihm vielseitige Anerkennung zukommen, u.a. den „Roten-Adler-Orden III. Klasse mit Schleife" und das „Verdienstkreuz I. Klasse". Als Alexander Beyer am 22. Februar 1878 verstarb, wurde vielfache Anteilnahme deutlich.[43]

Sein Nachfolger, *Reinhold Boie* (1831-1907), war bereits ein erfolgreicher Oberbürgermeister der Stadt Bromberg (Westpreußen), als er sich im Frühjahr 1877 für das Amt des Zweiten Bürgermeisters der Stadt Potsdam bewarb. In dieses Amt wählten ihn die Stadtverordneten am 16. März des gleichen Jahres. Seine Amtsgeschäfte übernahm er am 25. Mai. Gerade einige Monate in dieser Funktion in Potsdam tätig, übertrugen ihm die Stadtverordneten das Amt des verstorbenen Oberbürgermeisters Beyer. Mit einer überzeugenden Mehrheit wurde er am 8. Mai 1877 zum Ersten Bürgermeister der Stadt gewählt. Das Ergebnis war ein großer Vertrauensbeweis. Schon vier Wochen später, am 7. Juni, bestätigte ihn der König. Gleichzeitig wurde ihm der Oberbürgermeistertitel verliehen.[44] Das Reich und die Hauptstadt beeinflussten mit der großen Politik nach wie vor das Leben in der Residenzstadt Potsdam. Als Oberbürgermeister musste Boie auch im weiteren Verlauf seiner Amtszeit seine Kommunalpolitik den staatlichen Forderungen unterordnen. Mit Konsequenz nahm er die anstehenden Aufgaben in Angriff. Dass die Bevölkerung der Stadt sein Engagement zu schätzen wusste, wurde in einer Rede anlässlich seiner feierlichen Verabschiedung deutlich. So wurde festgestellt, „dass es ihm Dank der von ihm gegebenen Anregungen und einer ganz dem Wohl und Gedeihen der seiner Leitung unterstellten Stadt gewidmeten Tätigkeit gelungen ist, die Stadt mit allen zeitgemäßen Wohlfahrtseinrichtungen auszustatten".[45] Dazu zählten u.a. der Erwerb des Wasserwerks durch die Stadt (1890), die Errichtung des städtischen Schlachthauses (1894) und die Vollendung der Kanalisation durch den Bau einer Klärstation

42 Vgl. ebd., S. 148 f.

43 Vgl. Königlich Privilegierte Zeitung, Nr. 47 v. 24.2. 1878.

44 GStA PK, Rep. 77 Tit. 2826 Nr. 4, Bd. 3, Bl. 22.

45 Potsdamer Intelligenz-Blatt, Nr. 151 v. 30.6.1897.

(1895). Die Ergebnisse dieser weitreichenden und modernen städtischen Leistungsverwaltung hatten 1890 maßgeblich Boies Wiederwahl zum Ersten Bürgermeister bewirkt. So stand er weiter im Dienste der Stadt und versuchte den zentralen staatlichen und städtischen Interessen gerecht zu werden. In seiner neuen Amtszeit entstand u.a. das Meteorologische Institut auf dem Telegraphenberg, das ab 1893 mit seinem Beobachtungsdienst begann.[46]

Als am 29. Juni 1897 eine außerordentliche Stadtverordnetenversammlung stattfand, so geschah dies, um den verehrten Oberbürgermeister in allen Ehren aus seinem Amt zu verabschieden. In Anerkennung seiner erfolgreichen Dienste für die Stadt wurde Reinhold Boie zum Ehrenbürger Potsdams ernannt.[47] Sein Wirken hat dazu beigetragen, dass sich Potsdam zu einer modernen Stadt entwickeln konnte. Er starb am 17. Mai 1907.

Waren Alexander Beyer und Reinhold Boie als auswärtige Bewerber zum Amt des Oberbürgermeisters gekommen, so erreichte 1897 der 39-jährige Potsdamer *Richard Jaehne* (1858-1905) mit der Wahl zum Ersten Bürgermeister durchaus den Höhepunkt seiner Beamtenlaufbahn. Er kann zugleich für die damalige Zeit als „Aufsteiger" bezeichnet werden. Als Sohn eines Schneidermeisters besuchte er das Viktoria-Gymnasium, wo er 1897 das Abitur ablegte.[48] Nach dem Besuch des Gymnasiums erhielt er von seinen Eltern die Möglichkeit, Rechtswissenschaften in Tübingen, Leipzig, Heidelberg und Berlin zu studieren. Nach bestandenem Referendarexamen nahm Jaehne im Mai 1880 seine Arbeit in Potsdam und Berlin auf. Seine Tätigkeit im Magistrat der Stadt Potsdam muss überzeugend gewesen sein, so dass im März 1889 seine Wahl zum besoldeten Stadtrat erfolgte.

Als am 23. Februar 1894 die Wahl des Zweiten Bürgermeisters der Stadt Potsdam anstand, äußerte sich Oberbürgermeister Boie zu Jaehnes Fähigkeiten. Er sei für das Amt geeignet, da „sein dienstliches und außerdienstliches Verhalten ... bisher nach jeder Richtung hin einwandfrei (war). Auch in politischer Beziehung hat er sich durchaus gut gesinnt gezeigt".[49] Die Stadtverordneten schlossen sich dem Urteil ihres Stadtoberhauptes an und wählten Richard Jähne. In der neuen

46 Vgl. *Julius Haeckel*, Geschichte der Stadt Potsdam, S. 149 ff.

47 Vgl. *Kurt Adamy*, Ehrenbürger der Stadt Potsdam im Kaiserreich, in: *Peter-Michael Hahn, Kristina Hübener, Julius H. Schoeps (Hrsg.)*, Potsdam. Märkische Kleinstadt – europäische Residenz, S. 237-254.

48 Vgl. *Hans Kania*, Geschichte des Viktoria-Gymnasiums zu Potsdam, Potsdam 1939, S. 123.

49 GStA PK, Rep. 77 Tit. 2826 Nr. 4, Bd. 3, Bl. 165.

Funktion war er u.a. für die Bautätigkeit und Steuersachen der Stadt zuständig.

Als Boie 1897 in den Ruhestand ging, standen vier Bewerber den Stadtverordneten zur Auswahl: die Oberbürgermeister von Guben, Küstrin und Insterburg sowie Richard Jaehne. Nach der Anhörung ihrer Vorträge fand die Wahl zum Ersten Bürgermeister am 26. März 1897 statt. Die Stadtverordneten entschieden sich für Jaehne.[50] Trotz der ungewöhnlichen Wahl schrieb der Minister des Innern am 8. Mai des Jahres an den König: „Nach dem Zeugnisse des Regierungspräsidenten und des Oberpräsidenten erscheint er nach seinen Leistungen und Fähigkeiten ohne Zweifel geeignet, das Amt des Ersten Bürgermeisters für Potsdam mit Erfolg zu verwalten; auch seine politische Gesinnung ist königstreu und patriotisch".[51] Nach dieser überaus positiven Einschätzung gab der König seine Zustimmung, obwohl es für die damalige Zeit schon beachtenswert war, dass ein Beamter kleinbürgerlicher Herkunft die Führung einer Residenzstadt der Hohenzollern übernehmen sollte. Die feierliche Amtseinführung übernahm Regierungspräsident Graf Hue de Grais am 2. Juli 1897. Er ermunterte Jaehne zur erfolgreichen Weiterführung der Amtsgeschäfte. Es solle kein „Stillstand eintreten, Staat und Stadt stellen Anforderungen, die richtig erfasst sein wollen. Mein Wunsch ist es deshalb, setzen Sie ihre ganze Kraft weiter ein und halten sie standhaft aus, es wird Ihnen ja auch leicht, denn Sie bringen einen Schatz von Erfahrungen in Ihr neues Amt und werden getragen von dem Vertrauen Ihrer Mitbürger. Dies Vertrauen hat Sie berufen zu der jetzigen Stelle".[52] Noch im gleichen Jahr, am 22. Dezember, wurde auch Jaehne als Vertreter der Stadt zum Mitglied des Herrenhauses auf Lebenszeit berufen. Allerdings war ihm bei seiner Bestätigung zum Ersten Bürgermeister der Stadt Potsdam nicht der Titel eines Oberbürgermeisters verliehen worden. Dies lag nach staatlichen Aussagen nicht an mangelndem Vertrauen, sondern vielmehr an dem jungen Alter des Bürgermeisters. Die Größe der Stadt, aber auch ihre Eigenschaft als zweite Residenz des Kaisers und Königs, rechtfertigten im Verständnis des Gesetzes, aber auch der städtischer Bevölkerung sowie der kommunalen Körperschaften den Titel. Letztere hatten dabei vor allem die repräsentativen Anlässe am Hof im Auge. Man erreichte die Hilfe des Regierungspräsidenten, der in einem Schreiben an den Minister seine Position wie folgt darlegte: „Mit Rücksicht darauf, dass die Ersten Bürgermeister hiesiger Residenzstadt herkömmlich den Ti-

50 BLHA, Rep. 2 A Abt. I Nr. 2386/0, Bl. 102.

51 GStA PK, Rep. 77 Tit 2826 Nr. 4, Bd. 3, Bl. 184.

52 Potsdamer Intelligenz-Blatt, Nr. 154 v. 3.7.1897.

tel Oberbürgermeister geführt haben, bitte ich nunmehr diesen Titel anlässlich der Einweihungsfeier der Erlöserkirche am 4. Mai 1898 auch für Jaehne zu erwirken".[53] Der König stimmte dem Antrag am 28. April 1898 zu. Politisch nationalliberal gesinnt, war für Jaehnes Tätigkeit vorteilhaft, dass er einen guten Kontakt zu den führenden Gruppierungen der Stadt und einflussreichen Personen hatte. Sein politisches Handeln war im wesentlichen darauf gerichtet, die kommunalen Interessen der Stadt erfolgreich durchzusetzen.

Das Engagement des jungen Oberbürgermeisters richtete sich insbesondere auf eine Verbesserung der Bildungsmöglichkeiten für die Stadtbevölkerung. Ein Beispiel dafür war die Eröffnung der Volksbücherei im Jahre 1899, die aus der Bibliothek des Potsdamer Bürgervereins hervorging – allerdings nur dem gehobenen Teil der Bevölkerung zugänglich war. Das städtische Bild veränderte sich durch zahlreiche Neubauten der Reichs- und Staatsbehörden wie z.B. der Reichskriegsschule (1902) und des Deutschen Rechnungshofes (1907), aber auch Geschäftshäuser sowie der Bau neuer Wohnviertel in der Berliner und Nauener Vorstadt gaben Potsdam ein neues Gepräge. Im März 1900 konnte das neue Postgebäude am Wilhelmplatz, diesmal der gesamten Öffentlichkeit, übergeben werden. Vor allem konnte die Stadtverwaltung durch den Bau und die Inbetriebnahme des städtischen Elektrizitätswerkes (September 1902) sowie durch den Ankauf der Pferdeeisenbahn (1904) ihren Haushalt beträchtlich aufbessern.[54] Schon in dieser Zeit erkrankte Jaehne recht häufig, ein leichter Schlaganfall ließ ihn erst 1904 wieder in die Amtsgeschäfte eingreifen. Gesundheitlich weiter geschwächt, gelang es ihm dennoch, in den nächsten drei Jahren die städtischen Leistungen voranzutreiben. So übernahm die Stadt ab Juli 1904 Straßenpflasterungen; baute eine gemeinsame Vorschule und eine Höhere Mädchenschule; trug man mit der Höherlegung des Eisenbahndammes der Strecke von Potsdam nach Wildpark, die 1905 begann, zur Koordinierung des Verkehrssystems bei.[55]

Als sich sein Gesundheitszustand verschlechterte, musste er im Juli einen längeren Urlaub antreten. Am 29. Oktober 1905 starb Richard Jaehne im Alter von nur 47 Jahren in Jena.

Zählte Richard Jaehne zu den geachtetsten Persönlichkeiten der städtischen Verwaltung, so lernen wir mit *Kurt Vosberg* (1863-1940) einen

53 GStA PK, Rep. 77 Tit. 2826 Nr. 4, Bd. 3, Bl. 198.

54 Vgl. Stadtarchiv Potsdam, Chronik der Stadt, Bd. IX und *Julius Haeckel*, Geschichte der Stadt Potsdam, S. 159 ff.

55 Vgl. ebd.

sehr zwiespältigen Nachfolger kennen, der zudem 1923/24 mehr oder weniger in „Unehren" aus seinem Oberbürgermeisteramt schied.

Als Beamtensohn, in Patschkau, Kreis Neiße/Oberschlesien geboren, verlief sein Karriereweg zunächst geradlinig: Nachdem er die Erste juristische Staatsprüfung abgelegt hatte, arbeitete Vosberg u.a. als Referendar in Breslau und als Amtsrichter in Oppeln. Im Juni 1900 erfolgte seine Ernennung zum Kaiserlichen Regierungsrat und zum ständigen Mitglied des Reichsversicherungsamtes. In einer für die Stadt Potsdam recht schwierigen Situation, die durch den Tod Jaehnes entstanden war, schrieb die Potsdamer Stadtverordnetenversammlung dieses Amt öffentlich aus. Am 6. März 1906 wurde Kurt Vosberg als der beste Kandidat zum Ersten Bürgermeister der Stadt Potsdam gewählt.

Im Dezember des gleichen Jahres wurde er auf Lebenszeit in das Herrenhaus berufen; am 19. August 1907 erhielt er den Titel eines Oberbürgermeisters zugesprochen.[56] Ein Jahr später, anlässlich der 100. Wiederkehr der Einführung der Steinschen Städteordnung, erhielt Vosberg für seine erfolgreiche Tätigkeit als erster Mann der Stadtverwaltung den „Roten-Adler-Orden IV. Klasse". Die Stadt war zu Recht stolz auf ihren Oberbürgermeister. Mit Elan hatte er mit der Schienenlegung für die elektrische Straßenbahn in den ersten Monaten seiner Amtszeit ein für Potsdam bedeutendes Bauvorhaben durchgeführt. Im Oktober 1906 begonnen, konnte ihre feierliche Eröffnung im September 1907 stattfinden.

Vosbergs engagiertes Wirken in Potsdam sprach sich auch in anderen deutschen Stadtverwaltungen herum. Angebote für eine Oberbürgermeisterstelle in Altona und für die Leitung des Hansabundes lehnte er ab, wohl auch, um in der für ihn interessanten Stadt Potsdam seine Positionen – auch hinsichtlich seiner Bezahlung – zu festigen.[57]

Bis zum ersten Weltkrieg bewältigte die Stadtverwaltung weitreichende Aufgaben. Neben der flächenmäßigen Vergrößerung der Stadt sind weitere Straßenpflasterungen zu nennen, insbesondere aber die Einrichtung des Luftschiffhafens (1911).

Eine politische Niederlage musste Vosberg bei der Reichstagswahl im Jahre 1912 hinnehmen. Von der Konservativen Partei als Kandidat nominiert, unterlag er auch in der Stichwahl am 25. Januar dem Sozialdemokraten Karl Liebknecht.

Am 4. August 1914 zog Vosberg als Hauptmann der Reserve in den Ersten Weltkrieg, kehrte aber schon am 23. Juni 1915 aus

56 Vgl. GStA PK, Rep. 77 Tit. 2826 Nr. 4, Bd. 4, o.Bl.

57 Vgl. Stadtarchiv Potsdam, Magistrat der Stadt Potsdam, Personalabt.-D 3, Bl. 24.

gesundheitlichen Gründen wieder nach Potsdam in sein Amt zurück. Die unruhige Zeit, aber wohl auch die Verdienste des Oberbürgermeisters gaben den Ausschlag für seine Wiederwahl am 7. September 1917.

Die Novemberrevolution und die Staatsumwälzung schien Vosberg gut zu verkraften. Immer mehr geriet er aber in die Schusslinie der Stadtverordnetenversammlung und der Öffentlichkeit. Die Ursachen waren u.a. im überheblichen und selbstgefälligen Verhalten des Magistrats in Fragen der städtischen Finanzverwaltung und im Umgang mit der Geschäftsordnung der Stadtverordnetenversammlung zu sehen. Begonnen hatten die Auseinandersetzungen im Oktober 1920. Gegen den Oberbürgermeister war der Verdacht der Unterschlagung bzw. der Schiebung von Lebensmitteln erhoben worden. Ein Disziplinarverfahren sollte eingeleitet werden. Von Juni bis August 1923 wurde die Öffentlichkeit nachhaltig durch die Presse informiert und es waren Schlagzeilen wie „Potsdam und sein Oberbürgermeister. Neue Zuspitzung des Konflikts“, „Sabotage kommunaler Arbeit in Potsdam“ bzw. „Zur Potsdamer Oberbürgermeisteraffaire“ in vielen Zeitungen der Provinz Brandenburg und Berlins zu lesen.[58] Als dieses nicht erfolgte, weigerte sich schließlich die Stadtverordnetenversammlung, Magistratsvorlagen, die der Oberbürgermeister unterzeichnet hatte, zu behandeln. Der Skandal war perfekt. Vosberg trat am 1. Januar 1924 als Oberbürgermeister zurück.[59] Er verstarb am 23. Dezember 1940 in Potsdam und wurde auf dem Alten Friedhof beigesetzt.

58 Vgl. Berliner Lokal-Anzeiger Nr. 303 v. 30.6.1923; Deutsche Zeitung Nr. 341 v. 25.7.1923; Berliner Börsen-Courier Nr. 347 v. 25.7.1923; Berliner Lokal-Anzeiger Nr. 339 v. 21.7.1923 und Vorwärts Nr. 370 v. 9.8.1923, in: GStA Merseburg, Rep. 77 Tit. 2826 Nr. 4, Bd. 4.

59 Eine weitere Ursache war Vosbergs Scheidungsprozess, der seinem Ansehen und seiner Glaubwürdigkeit sehr schadete. Vosbergs Nachfolger wurde Dr. Arno Rauscher, der sich u.a. als Vorsitzender des Potsdamer Kunstvereins und Initiator des Potsdamer Kunstsommers von 1924-27 einen Namen machte. Rauscher hatte das Amt bis März 1933 inne. Er wurde nach den Wahlen vom 12. März durch General a.D. Friedrichs ersetzt.

IV Fazit

Zusammenfassend lässt sich für die Entwicklung einer Leistungsverwaltung in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts feststellen, dass die Übernahme und Erfüllung kommunaler Aufgaben durch die Städte- und Gemeindeverwaltungen nur eine mögliche Form der Trägerschaft darstellte. Den größten Teil dieser Aufgaben wie etwa das Gesundheits- und das Armenwesen realisierten kirchliche Einrichtungen und Stiftungen. Andere Bereiche wie der beginnende Chausseebau wurden von privaten Unternehmern und Aktiengesellschaften erfüllt. Selbst bei kulturellen Einrichtungen lag die Verwaltung in den Händen von Vereinen und Stiftungen.

Schon vor der Jahrhundertmitte deuteten sich vor allem für die Städte und Gemeinden, in denen Industrie angesiedelt war, neue Aufgaben an. Sie entstanden durch die Folgeerscheinungen der parallel verlaufenden und sich beeinflußenden Prozesse Industrialisierung, Bevölkerungswachstum und Urbanisierung wie steigende Mobilität der Menschen und Zunahme hygienischer und sozialer Probleme. Als diese Entwicklungen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ein viel größeres Ausmaß erreichten, bedeutete das eine gewaltige Herausforderung für die Kommunen.

Die Zunahme kommunaler Aufgaben in der provinzialen Ebene ermöglichte später auch in allen preußischen Provinzen eine generelle Ausdehnung der öffentlichen Verwaltungstätigkeit, die die Entwicklung des Deutschen Reiches zum modernen Leistungs-, Vorsorge- und Verwaltungsstaat des Industriezeitalters begleitete. Sämtliche Verwaltungszweige hatten im Laufe des 19. Jahrhunderts zunehmend an Aufgaben hinzugewonnen, was immer ein Anwachsen der behördlichen Organisation, der Mitarbeiterzahlen und des benötigten Platzes bedingte. Unabhängig neben der staatlichen Verwaltung entstand nach 1808 die Selbstverwaltung, zunächst allerdings nur in den Städten. Erst nach der Reichseinigung 1871 konnte sie in den Kreisen (1872) und Provinzen (1875) eingeführt werden. Gegen Ende des Jahrhunderts sollten sich die Verwaltungszweige des Provinzialverbandes enorm ausweiten, eine leistende Verwaltung etablierte sich zudem in den Kreis- und vor allem den Provinzialverwaltungen.

Die Oberbürgermeister Potsdams leisteten nicht nur im Kaiserreich für die Stadt Bleibendes, sondern sie setzten sich zudem engagiert für das Wohl ihrer Bürger ein. Sie waren in ihrem Amt als städtische Kommunalbeamte durchaus aufgeschlossene und befähigte Persönlichkeiten. Auch wenn sie nicht als Prototypen kommunaler

Eliten gelten, zeigten sich in ihrer Amtsausübung mit Fach- und Sachkompetenz ausgerüstet, kooperativ und richtungweisend. Als juristisch geschulte, häufig promovierte, auswärtige Beamte von gehobener bürgerlicher Herkunft „verwalteten“ sie nicht nur die Stadt, sondern griffen leitend und gestaltend in deren Entwicklung ein.

Die Autorin *Dr. Kristina Hübener* ist Mitarbeiterin am Historischen Institut der Philosophischen Fakultät der Universität Potsdam.

Macht und Ohnmacht

Die Stadtverodnetenversammlung in der DDR

Jochen Bley

I Die Einordnung der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe in das Gesamtsystem der staatlichen Organisation in der DDR

Angesichts des Umfangs dieser Themenstellung sollen hier nur zwei Aspekte hervorgehoben werden:

a. Zentrales Element der Demokratie- und Staatskonzeption war das Primat der Partei der Arbeiterklasse, das in Art. 1 I Verfassung der DDR[1] verankert war und in verschiedenen Gesetzen, Verordnungen und Statuten seinen Niederschlag fand.[2]

Die SED beanspruchte die Führungsrolle gegenüber anderen Parteien, staatlichen und gesellschaftlichen Organisationen, da sie – nach ihrer Diktion – die fortschrittlichsten Kräfte der Gesellschaft repräsentiere. Über Beschlüsse der Leitungsorgane der SED sollten der staatlichen Arbeit in den Volksvertretungen und in der Verwaltung (begrifflich: Staatsapparat) inhaltliche Orientierung gegeben werden. Der Apparat der SED war daher so gegliedert, dass im Ergebnis eine nahezu parallele Zuständigkeits-, Anleitungs- und Kontrollhierarchie zur staatlichen Arbeit bestand. Praktisch hieß das: Neben der funktionalen Parallelität parteilicher und staatlicher Abteilungen für bestimmte Sachbereiche kam es auch zu einer personellen Verklammerung. Dies wurde dadurch bewirkt, dass Spitzenfunktionäre des Staates auf der jeweiligen Leitungsebene – so z.B. der Vorsitzende eines von der Volksvertretung gewählten Rates, zumeist auch sein Stellvertreter – zugleich Mitglieder

1 Verfassung der DDR vom 06.04.1968 i.d.F. des Gesetzes zur Ergänzung und Änderung der Verfassung vom 07.10.1974, GBl. I 1974 Nr. 47, S. 432.

2 Vgl. insbesondere Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen in der DDR vom 04.07.1985, GBl. I 1985 Nr. 18, S. 213 (GöV); Gesetz über den Ministerrat der DDR vom 16.10.1972, GBl. I 1972 Nr. 16, S. 253; Verordnung über die Pflichten und Rechte und die Verantwortlichkeit der Mitarbeiter in den Staatsorganen vom 19.02.1969, GBl. II 1969 Nr. 26, S. 163.

KWI Schriften 5 – Die Stadtverordnetenversammlung von Potsdam im Wandel der Zeit
S. 97 – 104

des Sekretariats der SED-Bezirks-, Kreis- oder Stadtleitung waren. Auf diese Weise wurde der Einfluss der Partei auf die staatliche Tätigkeit – sowohl die der Volksvertretung wie auch die der Verwaltung –ebenso einfach wie wirkungsvoll sichergestellt.[3]

Die Autorität der – wenn auch nur über eine Einheitsliste der Nationalen Front – gewählten Volksvertretung sank damit zunehmend in den Augen eines Großteils der Bevölkerung. Anstelle eines bürgernahen Entscheidungsgremiums wurden die örtlichen Parlamente zunehmend – sowohl aus objektiver wie subjektiver Sichtweise – als Vollstrecker des politischen Willens der Partei gesehen. Entscheidende Sachfragen waren bereits entschieden –zumindest die „Weichen dafür gestellt" –, und zwar außerhalb des Parlaments. Dass diese Praxis naturgemäß auch einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf Initiative und Bereitschaft der Abgeordneten besaß, sei an dieser Stelle nur erwähnt. Insoweit lagen Macht und Ohnmacht (siehe Titel des Beitrags) in der Tat eng nebeneinander.

b. Eng mit der Führungsrolle der Partei verbunden war

* das Prinzip des demokratischen Zentralismus. Dies ursprünglich für den Aufbau und das Wirken einer Partei entwickelte Organisationsprinzip hatte vornehmlich folgende Prämissen:

- die Leitung von der Spitze aus;
- die Wahl der Gremien von unten, allerdings aufgrund des Vorschlagsrechts der höheren Leitungsebene;
- die Rechenschaftspflicht der Leitungsgremien gegenüber den Wahlgremien;
- die verbindliche Entscheidung und deren Verantwortung durch die Leitung;
- die unbedingte Unterordnung der Minderheit unter die Mehrheit und die Verbindlichkeit der Beschlüsse der übergeordneten Leitung für nachgeordnete Organe.

Dieses Organisationsprinzip wurde auf die Staatsorganisation übertragen, um das arbeitsteilige und kooperative Zusammenwirken aller Glieder des Staates auf effektive Weise zu sichern und gleichzeitig den Führungsanspruch der SED trotz arbeitsteiliger Organisation des politischen Systems zu gewährleisten.

3 Vgl. *G. Schulze*, Leiter und Leitungsbeziehungen in der Staatlichen Verwaltung, in: *K. König (Hrsg.)*, Verwaltungsstrukturen der DDR, Baden-Baden 1991, S. 135 ff.

In seiner praktischen Anwendung bestand die Funktion des demokratischen Zentralismus darin, die zentralen Entscheidungen aller Grundfragen zu gewährleisten, die einheitliche Durchführung der zentralen Staatspolitik von oben bis unten zu sichern und den gesamtstaatlichen Aufgaben Vorrang vor den örtlichen Interessen einzuräumen. Wenngleich bei der „offiziellen" Erläuterung immer wieder betont wurde, dass der demokratische Zentralismus die zentrale staatliche Leitung und Planung mit der örtlichen Eigeninitiative organisch verbinde, schloss seine praktische Anwendung jedoch die kommunale Selbstverwaltung der Städte und Gemeinden nahezu völlig aus.[4]

Auch die rechtlichen Regelungen unterstützten diese Tendenz:

* die Entscheidungen der Volkskammer (oberstes Parlament der DDR) waren für alle anderen (örtlichen Volksvertretungen) verbindlich; die Beschlüsse übergeordneter Volksvertretungen für die nachgeordneten;[5]

* die Rechenschaftspflicht der nachgeordneten Volksvertretungen vor den übergeordneten über die Erfüllung der Beschlüsse.[6]

* das Recht übergeordneter Volksvertretungen – unter bestimmten Voraussetzungen – Beschlüsse nachgeordneter Volksvertretungen aufzuheben;[7]

* übergeordnete Räte (als Vollzugsorgane der Volksvertretungen!) waren berechtigt, die Durchführung von Beschlüssen nachgeordneter Volksvertretungen (Parlamente!) auszusetzen;[8]

* die von den Volksvertretungen gewählten Vollzugsorgane (Räte mit ihren Fachorganen) waren „doppelt unterstellt" (s.u.).[9]

4 Vgl. detaillierte Ausführungen – nach „offizieller Lesart" – in für Hochschulen anerkannten Lehrbüchern: u.a. Autorenkollektiv, Staatsrecht der DDR, Berlin 1984, S. 111, 139, 267 f.; Autorenkollektiv, Verwaltungsrecht, Berlin 1988, S. 25, 50 ff.

5 Vgl. § 1 Abs. 3 GöV.

6 Ebenda.

7 Vgl. § 7 Abs. 2 GöV.

8 Ebenda.

9 Vgl. § 9 Abs. 1 GöV; § 11 Abs. 3 GöV.

II Struktur und Arbeitsweise der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe

Die grundlegende Stellung der örtlichen Volksvertretungen war in Art. 81 f. Verfassung der DDR festgelegt. Danach waren sie Glieder der einheitlichen Staatsmacht in den Territorien. Entsprechend der territorialen Struktur der DDR waren dies mit Stand 1988: 15 Bezirke – einschließlich der Hauptstadt Berlin –, 38 Stadtkreise und 139 Landkreise, 25 Stadtbezirke sowie 641 kreisangehörige Städte und 6.921 Gemeinden.

In den örtlichen Volksvertretungen wirkten zu diesem Zeitpunkt 206.252 Abgeordnete; die Blockparteien waren wie folgt vertreten: 8 % DBD, 6 % CDU, 4 % LDPD, 4 % NDPD. Der Anteil der Mitglieder der Blockparteien rekrutierte sich in den örtlichen Volksvertretungen demgemäß auf 22 % (im Vergleich zur Volkskammer: 41,6 %, d.h. 208 von 500 Abgeordneten).[10]

Rechtsgrundlage des Tätigwerdens der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe war neben den verfassungsrechtlichen Grundlagen (Art. 81 f.) das GöV (vgl. Fn. 2) aus dem Jahre 1985, welches ein gleichnamiges Gesetz aus dem Jahr 1972 ablöste.

Für die örtlichen Volksvertretungen wurde eine relativ eindeutige Kompetenzlage geschaffen (§ 1 Abs. 3 i.V.m. der ausschließlichen Kompetenz nach § 7 Abs. 1), zu der auch die Wahl und die Abberufung des Vorsitzenden und der Mitglieder des Rates (Vollzugsorgane) gehörte. Bezüglich der Vollzugsorgane der Volksvertretung war das Prinzip der „doppelten Unterstellung" nach sowjetischem Vorbild festgeschrieben. Dies beinhaltete, dass der Rat nicht nur seiner Volksvertretung, sondern auch dem übergeordneten Rat und die Fachorgane (Dezernate) nicht nur ihrem Rat, sondern auch dem übergeordneten Fachorgan unterstellt wurden.[11] Zwangsläufig führte dieses Organisationsprinzip zu einer Dominanz der Zweigleitung.

Das Resultat dieser faktischen Machtverteilung zwischen Volksvertretung und Rat widerspiegelt sich maßgeblich in § 9 Abs. 3 GöV: Nach dieser Regelung wurde den Räten als Vollzugsorgane die umfassende Kompetenz übertragen, „über alle Angelegenheiten, die ihr Territorium und seine Bürger betreffen, zu entscheiden, soweit nicht die ausschließliche Kompetenz der Volksvertretung gegeben ist".

Die Konsequenz dieser Position war zwingend: Nicht nur Kompetenzverwischungen und Doppelgleisigkeiten sowie Unsicherheiten

10 Vgl. *G. Schulze*, Entwicklung der Verwaltungsstruktur in der DDR, in: *K. König (Hrsg.)*, a.a.O., S. 61.

11 Vgl. Fn. 9.

bezüglich der Handhabung staatlicher Befugnisse traten einer effizienten Verwaltung entgegen. Mehr noch: Tendenzen der Entmachtung der eigenen Volksvertretungen durch ihre und übergeordnete Verwaltungsorgane gewannen zunehmend Raum.

Eine auffällige Tendenz in der Beschlusstätigkeit der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Räte in den 80er Jahren bestand darin, dass diese Entscheidungen immer stärker auf die Erfüllung der Pläne im territorialen Verantwortungsbereich gerichtet waren. Zu Beginn jeder Tagung oder Ratssitzung wurde der Stand der Planerfüllung eingeschätzt und entsprechende Maßnahmen bei Rückständen festgelegt. Analysen der damaligen Praxis beweisen, dass für die Effektivität des Planvollzugs die Qualität des Planes selbst und dessen Stabilität von entscheidender Bedeutung waren. Die in den letzten Jahren sich abzeichnende Instabilität der Pläne, die entgegen den gesetzlichen Regelungen verstärkt auftretenden Eingriffe übergeordneter Staatsorgane und deren Leiter in beschlossene Pläne, das unplanmäßige Abziehen von materiellen oder finanziellen Kapazitäten erforderte von den entsprechenden Volksvertretungen und ihren Organen ein Übermaß an Kraft, Initiative und zusätzliche Entscheidungen, um Lücken zu schließen und Proportionen zu verändern.

Darüber hinaus wurde ein rechtlicher Grundsatz verletzt, der besagte, dass Fünfjahres-, Jahres- und Haushaltspläne ausschließlich durch die entsprechenden örtlichen Volksvertretungen zu beschließen sind (§ 7 Abs. 1 Bst. a) und b) GöV). Dies bedeutete, dass auch die Änderung von Plänen in die ausschließliche Kompetenz der Volksvertretung fiel. Nach § 11 Abs. 3 GöV durfte mit Weisungen nicht in die von den örtlichen Volksvertretungen beschlossenen Pläne eingegriffen werden.

Diese Regelungen des Gesetzes über die örtlichen Volksvertretungen blieben in der Praxis relativ wirkungslos. Die Volksvertretungen und ihre Abgeordneten wurden übergangen oder nur formal über Planänderungen informiert. Die sich in der DDR stetig verstärkende Dominanz der Zweig-(Ressort-)leitung fand auf diesem Gebiet ihren Ausdruck darin, dass von Leitern in den Verwaltungsorganen noch zu häufig beschlossene Pläne der Volksvertretung auf dem Wege der Einzelleiterentscheidung verändert wurden.

Es wäre jedoch nicht sachgerecht – zumindest nicht ausgewogen – sich bei dem Verhältnis von Volksvertretung und Rat auf die o.g. Aussagen zu beschränken. Jahrelange persönliche Untersuchungen in den örtlichen Staatsorganen der DDR[12] veranlassen mich zu folgender

12 Vgl. *J. Bley*, Inhaltliche und rechtliche Anforderungen an Beschlüsse örtlicher Räte ..., Diss. A, Potsdam 1982; ders., Die Kompetenz örtlicher Räte ..., Diss. B., Potsdam 1989.

– vager – Behauptung: Ohne das Wirken des Rates wäre eine – wenn auch zum Teil eingeschränkte – Tätigkeit der Volksvertretung nicht (oder nur schwerlich) möglich gewesen. Als Organ der Volksvertretung war er mit Aufgaben, Rechten und Pflichten ausgestattet, die (Zitat Lehrbuch Staatsrecht der DDR) „die volle Entfaltung der Tätigkeit der Volksvertretung gewährleistete".[13] Nach ihrem Inhalt und den zugrunde liegenden gesetzlichen Regelungen gehörten vor allem dazu:

* organisatorische Vorbereitung und Auswertung der Tagungen der Volksvertretung;

* Vorbereitung der Beschlussentwürfe; die Information an Beteiligte; die Kompetenz für die Organisation der Durchführung und Kontrolle (Prinzip der Einheit von Beschlussfassung, -durchführung und -kontrolle);

* Schaffung entsprechender Bedingungen für eine – in den o.g. objektiven Grenzen –bürgernahe Tätigkeit der Volksvertretung. Dies umfasste die Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Organisationen, die Durchführung von Tagungen der Volksvertretung in den Wohngebieten und Betrieben und reichte bis hin zur Eingabenbearbeitung. Letztere waren nicht nur Ausdruck des Mitwirkungswillens der Menschen,[14] sondern auch „Ersatz" für die fehlende Verwaltungsgerichtsbarkeit im Rechtsschutz gegen Maßnahmen der öffentlichen Gewalt.

* Unterstützung und Förderung der Tätigkeit der Abgeordneten und ihrer Kommissionen durch entsprechende Informationen.

13 Vgl. Autorenkollektiv, Staatsrecht der DDR, a.a.O., S. 335.
14 Vgl. Autorenkollektiv, Verwaltungsrecht, a.a.O., S. 105 ff.

III Besonderheiten zum Stadtkreis

Der staatsrechtliche Status der Stadt Potsdam war der eines Stadtkreises ohne Stadtbezirke. Die zentrale staatliche Leitung, insbesondere des Ministerrates als Regierung der DDR, schenkte der Entwicklung der Stadtkreise ab Beginn der 80er Jahre eine besondere, erhöhte Aufmerksamkeit. Die Gründe dafür waren augenscheinlich: Alle Bezirkszentren und weitere größere Städte (insgesamt 38) besaßen den Status von Stadtkreisen. Nach letzten statistischen Angaben Ende 1988 war in der DDR ein hoher Grad an Verstädterung festzustellen. Nur 23,4 % der Bevölkerung lebte in Gemeinden, 76,6 % unter klein-, mittel- und großstädtischen Bedingungen, davon 26,7 % in 15 Großstädten mit über 100.000 Einwohnern.

Die Stadtkreise waren Zentren der Industrie, der Infrastruktur, der Wissenschaft und Kultur. Große Kombinate hatten ihren Sitz in den Stadtkreisen, was zu einer hohen Konzentration von ausgebildeten Facharbeitern und Hochschulabsolventen führte. 35,9 % der industriellen Warenproduktion der DDR fand in den Stadtkreisen statt.[15] Wie auf der untersten Leitungsebene der Städte und Gemeinden war der direkte Kontakt der Staatsorgane im Stadtkreis mit dem Bürger am unmittelbarsten.

Angesichts dieses Hintergrundes standen die Stadtverordnetenversammlungen und ihre Organe vor größten Herausforderungen bezüglich der Komplexität der gesellschaftlichen Entwicklung und sinnvollen Nutzung territorialer Ressourcen. Die Beanspruchung von Ressourcen und Leistungen, vor allem der technischen Infrastruktur, hatte in den Stadtkreisen ab Mitte/Ende der 70er Jahre einen solchen Stellenwert erreicht, dass zusätzliche Inanspruchnahmen kaum noch möglich oder meist nur unter großen Aufwendungen realisierbar waren.

Spezifische Tätigkeitsschwerpunkte für die Stadtverordnetenversammlungen und ihre Räte im Stadtkreis wurden – neben den allgemeinen Kreisaufgaben – in einem besonderen Abschnitt des GöV (§§ 57-60) festgelegt: Sie umfassten insbesondere den Wohnungsbau, die städtische Infrastruktur, die Stadtentwicklung, den Umweltschutz und die Stadtumlandbeziehungen. Generalbebauungsplan, komplexe Erschließungskonzeptionen, Generalverkehrsplan u.a. waren somit die prägenden Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung in Potsdam.[16] Besonderen Stellenwert besaß in diesem Zusammenhang das

15 Vgl. *H. Bartsch*, Aufgaben und Struktur der örtlichen Verwaltung, in: *K. König (Hrsg.)*, a.a.O., S. 114 f.

16 Vgl. insoweit auch *J. Bley*, Inhaltliche und rechtliche Anforderungen an Beschlüsse örtlicher Räte, a.a.O., S 85 ff.

Zusammenwirken der staatlichen Organe mit den im Territorium ansässigen Wirtschaftseinheiten.

Damit nicht genug: Neben den allgemeinen Kreisaufgaben (§§ 9 ff. GöV), den besonderen Aufgaben, Rechten und Pflichten der Stadtverordnetenversammlung und ihrer Organe im Stadtkreis (§§ 57 ff. GöV) hatten die staatlichen Organe im Stadtkreis ohne Stadtbezirke (wie Potsdam) auch noch jene Aufgaben zu erfüllen, die auf der untersten Leitungsebene – der der Stadtverordnetenversammlung in den kreisangehörigen Städten – festgelegt waren (§§ 61 ff.). Dies reichte von Formen der Gemeinschaftsarbeit[17] bis hin zur Verabschiedung von Stadtordnungen, in denen verbindlich für alle Bürger, Betriebe und Einrichtungen die Normen für die Gewährleistung der Ordnung und Sauberkeit, der Ortshygiene und des Umweltschutzes sowie für die Gestaltung des Stadtbildes fixiert wurden.

Insgesamt gesehen, bestand die Tätigkeit der Stadtverordnetenversammlung und ihrer Organe im Stadtkreis ohne Stadtbezirke in einer Kombination von langfristig-konzeptioneller Arbeit und Detailarbeit an der Basis mit direktem Kontakt zum Bürger.

Der Autor *HD Dr. Jochen Bley* ist Inhaber der Dozentiur für Öffentliches Recht der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam.

17 Vgl. im Einzelnen dazu *H. Bartsch*, Aufgaben und Struktur der örtlichen Verwaltung, a.a.O., S. 117 f.

Die Stadtverordneten-versammlung von heute

Christiane Büchner und Peter Schüler

In der neuen Kommunalverfassung des Landes Brandenburg, die am Tage der letzten Kommunalwahl am 28. September 2008 in Kraft trat, wurden auch die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die politische Vertretung der Bürgerinnen und Bürger in ihren Gemeinden als oberstes Willensbildungs- und Entscheidungsorgan und damit auch in der Stadt Potsdam gelegt.

In dem Verhältnis der Kommunalorgane Gemeindevertretung/ Stadtverordnetenversammlung, Hauptausschuss und Bürgermeister/ Oberbürgermeister zueinander zeigt sich eine Besonderheit der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg: In Brandenburg wurde das herkömmliche Doppelsystem der Kommunalorgane (Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung und Hauptverwaltungsbeamter – Bürgermeister/Oberbürgermeister) in drei Willensbildungs- und Entscheidungsträgern ausdifferenziert, wobei das Schwergewicht kommunaler Entscheidungsbefugnis bei der Gemeindevertretung, in Potsdam der Stadtverordnetenversammlung, liegt.

Grundsätzlich hängt die Zahl der von den Bürgerinnen und Bürger zu wählenden Vertreter von der Einwohnerzahl der Gebietskörperschaft ab. Sie beträgt in Gemeinden und kreisangehörigen Städten zwischen 8 und 40, in kreisfreien Städten des Landes Brandenburg zwischen 46 und 56 Abgeordnete. Somit wählten auch die Potsdamer in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl am 28. September 2008 ihre Stadtverordnetenversammlung für die Dauer von fünf Jahren. Diese besteht in ihrer jetzigen Legislaturperiode aus 56 Stadtverordneten und dem direkt gewählten Oberbürgermeister, der kraft Amtes Mitglied der politischen Vertretung ist. Die Potsdamer Abgeordneten sind derzeit in fünf Fraktionen und drei Gruppen organisiert, ein Fraktionsloser Stadtverordneter, der auf der Liste der DVU kandidiert hat, ist jetzt Mitglied der NPD und ein für die Familienpartei gewählter Stadtverordneter gehört ebenfalls keiner Fraktion (mehr) an.

KWI Schriften 5 – Die Stadtverordnetenversammlung von Potsdam im Wandel der Zeit
S. 105 – 107

I Fraktionen der Stadtverordnetenversammlung

Fraktionen und Gruppen in der SVV von Potsdam	Anzahl der Abgeordneten
Fraktion DIE LINKE	16
Fraktion SPD	15
Fraktion CDU/ANW	6
Fraktion Bündnis 90/Die Grünen	5
Fraktion FDP	4
Gruppe Die Andere	3
Gruppe BürgerBündnis	3
Gruppe Potsdamer Demokraten	2

Nach der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg muss in Potsdam als kreisfreie Stadt eine Fraktion mindestens vier Mitglieder haben. Unterhalb dieser Zahl können sich Stadtverordnete zu einer Gruppe zusammenschließen. Einzelheiten über die Bildung der Fraktionen, ihre Rechte und Pflichten regelt die Geschäftsordnung der Stadtverordnetenversammlung.

Die Stadtverordnetenversammlung, in amtsfreien Städten die Gemeindevertretung, wiederum wählt aus ihrer Mitte den Vorsitzenden der Stadtverordnetenversammlung/Gemeindevertretung. Dieser setzt die jeweilige Tagesordnung der Stadtverordnetenversammlung bzw. Gemeindevertretung im Benehmen mit dem Oberbürgermeister bzw. hauptamtlichen Bürgermeister fest.

Die Brandenburgische Kommunalverfassung schreibt 25 Zuständigkeiten vor, die die Gemeindevertretung nicht auf andere Organe der Gemeinde übertragen darf. Hierzu zählen u. a. Entscheidungen über: die allgemeinen Grundsätze der Verwaltungsführung; die Hauptsatzung und Geschäftsordnung der Gemeindevertretung; die Bildung der Ausschüsse; die Haushaltssatzung; den Erlass, die Änderung und die Aufhebung von Satzungen des Flächennutzungsplanes; die Entgeltordnung; die Übernahme von Bürgschaften; die Bestellung von Vertretern der Gemeinde in wirtschaftlichen Unternehmen, Vereinen und sonstigen Einrichtungen sowie die Errichtung und Auflösung öffentlicher Einrichtungen.

Somit werden im Rahmen der in der Regel am 1. Mittwoch im Monat stattfindenden Sitzungen der Stadtverordnetenversammlung von Potsdam vor allem Fragen der harmonischen Gestaltung der Stadtentwicklung einschließlich der Standortentscheidungen unter Beachtung der Umweltverträglichkeit und des Denkmalschutzes, der Bauleitplanung, der Förderung von Wirtschaft und Gewerbe, der Gewährleistung

des öffentlichen Verkehrs, der Versorgung der Stadtbevölkerung mit Energie und Wasser, der schadlosen Abwasserableitung und -behandlung, der Verbesserung des Wohnungsangebotes für die Einwohner besonders durch den sozialen Wohnungsbau, der gesundheitlichen und sozialen Betreuung der Bürger, der Unterhaltung von Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen, der Entwicklung von Freizeit- und Erholungsbedingungen sowie des kulturellen Lebens diskutiert und entschieden.

Von der Größe und den finanziellen Möglichkeiten der jeweiligen Gemeinde, der jeweiligen Stadt hängt ab, in welchem Umfang diese Aufgaben realisierbar sind. Hinzu kommen eine Reihe von Faktoren wie Bundes- und Landesgesetzgebung, europäische Entscheidungen, Prozesse von Privatisierung und Ausgründungen u. a., die die öffentliche Aufgabenwahrnehmung wesentlich beeinflussen.

Die Bürgerinnen und Bürger haben alle drei Monate die Möglichkeit, in der entsprechenden Sitzung der Stadtverordnetenversammlung Einwohnerfragen zu stellen. Die Tagesordnungen der Sitzungen werden jeweils 10 Tage vorher im Internet sowie durch Aushang in den amtlichen Bekanntmachungskästen vor dem Stadthaus von Potsdam veröffentlicht. Bürgerinnen und Bürger der Stadt Potsdam können seit einigen Jahren im Rahmen des Bürgerhaushaltes ihre Ideen und Vorschläge für einen begrenzten, auch finanziell begrenzten Aufgabenkreis im Rahmen der Selbstverwaltungsangelegenheiten durch ein festgelegtes Abstimmung- und Entscheidungsverfahren einbringen. Die endgültige Entscheidung, welche Projekte realisiert werden, obliegt der Stadtverordnetenversammlung.

Die direkte Partizipation der Bürgerinnen und Bürger, ihre Anhörung und Einbindung in den politischen Prozess gilt es weiter zu stärken. Das könnte zukünftig über Bürgerbefragungen, Stadtteilkonferenzen, über Unterstützung von Bürgerengagement in Vereinen, Verbänden und Bürgerinitiativen geschehen.

Die Autorin *Dr. Christiane Büchner* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam.

Der Autor *Peter Schüler* ist Rechtsanwalt und Vorsitzender der Stadtverordnetenversammlung der Landeshauptstadt Potsdam.

Die Einführung der Städteordnung 1808 wird den preußischen Reformern unter Stein und Hardenberg als wichtiger Schritt zur städtischen Selbstverwaltung zugerechnet.
Die Bedeutung der Städteordnung ist in der Wissenschaft und Praxis unbestritten. Sie gilt als die erste Konstituierung des modernen Gemeindeverfassungsrechts. Mit der Schaffung der Stadtverordnetenversammlung und der damit verbundenen Einführung des freien Mandats der Mitglieder trug sie die Merkmale des ersten modernen „Parlaments“ in Deutschland. Die Stein'sche Städteordnung gewährte der Stadtverordnetenversammlung ein hohes Maß an Autonomie, insbesondere Budget- und Steuerbewilligungsrecht, ohne an staatliche Gesetzesnormen gebunden zu sein. Auch in Potsdam wurde im Zuge der preußischen Reformen im März 1809 erstmals eine Stadtverordnetenversammlung gewählt.
Das 200jährige Jubiläum war für Wissenschaftler und Experten aus Politik und Verwaltung Anlass, verfassungsrechtliche Grundlagen, Entscheidungskompetenzen, Aufgaben und Strategien der Stadtverordnetenversammlung im Wandel der Zeit zu diskutieren.



Kommunalwissenschaftliches Institut

ISSN 1867-951X
ISBN 978-3-86956-118-9